







Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114688682>







CAI Z 1  
-638500

Publications

14  
R. FRITH

Government  
Publications

RAPPORT FINAL

AUTEUR: J.-C. Bonenfant

TITRE: Le Sénat dans le fédéralisme  
canadien.

DIV: II

Rapport no. 4-a





CAI 21 5502  
-638500

## LE SENAT DANS LE FEDERALISME CANADIEN

### INTRODUCTION

Le Sénat comme institution de participation

### CHAPITRE I

La tradition du Sénat

### CHAPITRE II

Le Sénat de 1867 à 1896

### CHAPITRE III

Le Sénat de 1896 à 1907

### CHAPITRE IV

Le Sénat de 1907 à 1929

Rapport final préparé pour la  
Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

### CHAPITRE V

Le Sénat de 1929 à nos jours

### CHAPITRE VI

Chaque fois que le Sénat s'est réuni

### CHAPITRE VII

Jean-Charles Bonenfant

septembre 1966





INTRODUCTION

Le Sénat comme mécanisme de participation p.1

CHAPITRE I

La création du Sénat p.6

CHAPITRE II

Le Sénat de 1867 à 1896 p.18

CHAPITRE III

Le Sénat de 1896 à 1919 p.73

CHAPITRE IV

Le Sénat de 1919 à 1927 p.94

CHAPITRE V

Le Sénat de 1927 à nos jours p.101

CHAPITRE VI

Chambres hautes de pays fédératifs p.127

CONCLUSION

p.137





## INTRODUCTION

### Le Sénat comme mécanisme de participation

Les théoriciens du fédéralisme se plaisent à constater qu'il se réalise " par le jeu de deux principes qui lui sont essentiels : la loi de participation et la loi d'autonomie." (1) Dans un état fédératif, les mêmes hommes relèvent directement de deux ordres de gouvernements souverains dans leur sphère d'activité et en tant qu'ils forment des collectivités, états-provinces, groupes ethniques, ils doivent collaborer à la prise et à l'exécution des décisions

- 
- (1) Georges Burdeau, Traité de science politique, tome II, L'Etat, Paris, 1949, p.399. Cette explication du phénomène fédératif a d'abord été développée par Georges Scelle dans son Manuel élémentaire de droit international public, 1949, p.194. Ce n'est pas le lieu de faire ici l'étude des diverses théories qui ont été formulées pour expliquer le fédéralisme sous un éclairage juridique. On peut consulter à ce sujet La théorie juridique de l'état fédéral par M. Manskhelichvili, Paris, 1931. On y lira le résumé des théories de Borel et Le Fur. "C'est ainsi, écrit Manskhelichvili, que les Etats particuliers doivent posséder une représentation spéciale, et c'est le premier mode par lequel ils participent à la formation de la volonté fédérale. C'est en ce sens qu'on peut dire que l'existence de cette Chambre des Etats est essentielle à l'Etat fédéral." (p.165)



aux deux niveaux. La population de chaque partie composante participe d'abord au fédéralisme au niveau fédéral. Pour employer le langage de Georges Scelle, disons qu'elle collabore à "un ordre juridique superposé à ceux des collectivités pré-existantes pour répondre à des phénomènes de solidarité commune". Si cette participation n'est pas facile ni satisfaisante, la population des parties composantes se replie naturellement sur elle-même pour utiliser le principe d'autonomie qui "permet d'ailleurs, toujours selon Georges Scelle, d'atténuer les difficultés que suscite l'application de la loi de participation."

La loi de participation peut se réaliser dans tous les mécanismes du pouvoir central, ceux du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

La loi de participation se réalise généralement dans le pouvoir législatif par l'utilisation du bicamérisme. Alors qu'à la chambre basse, la représentation se fait à peu près comme dans les pays unitaires en fonction de la population, sauf quelques légères exceptions pour protéger les états ou les provinces peu considérables, à la chambre haute on tient compte des collectivités en respectant généralement la règle de l'égalité. C'est ainsi que dans la constitution des Etats-Unis, à la section III, on prévoit





que le Sénat sera composé de deux sénateurs de chaque état. Il en est de même en Australie, où l'article 7 modifié de la constitution prévoit dix sénateurs pour chaque état, en Suisse, où en vertu de l'article 80 de la constitution, chaque canton a deux représentants, trois cantons, Bâle, Unterwalden, Appenzell, divisés en demi-cantons n'ayant qu'un représentant. Un tour d'horizon plus complet des pays de type fédératif permettrait de noter le même phénomène et les auteurs font remarquer qu'à la règle de l'égalité, il n'existe plus guère qu'une exception, le Canada. (2) On s'empresse d'ajouter que l'exception canadienne n'est pas aussi sérieuse qu'on le croit puisque l'article 22 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique complété par un amendement de 1915 (3) groupe les provinces en régions pour les fins de représentation au Sénat et que ces régions correspondent plus que les provinces à la réalité politique, économique et géographique du pays.

Le Sénat aurait donc pu être un instrument de participation des parties composantes dans le fédéralisme canadien, que ces parties composantes aient été des entités juridiques comme des provinces ou des entités naturelles,

---

(2) Burdeau, *op.cit.*, p.429

(3) 5-6 George V, chap.45



tout aussi importantes, comme des régions géographiques ou des groupes ethniques. Il aurait pu en particulier incarner la dualité canadienne.

Nous allons tenter d'examiner le problème dans ce travail en nous attachant surtout à l'aspect de la représentation du Québec, et à l'aspect de la représentation du groupe ethnique canadien-français.

Cette étude a déjà été esquissée dans deux ouvrages qui sont devenus classiques sur le sénat canadien : The unreformed senate of Canada de Robert A. Mackay, Revised Edition, The Carleton Library, No 6, McClelland and Stewart Limited, 1963, et The Modern Senate of Canada 1925-1963 A Re-Appraisal, de F.A. Kunz, University of Toronto Press, 1965. Mackay a intitulé son septième chapitre "The Protection of Rights" et Kunz son douzième "The Senate and Sectional Interests". Il est inutile de réécrire ces deux chapitres, mais il est peut-être possible de les compléter sous l'éclairage du Québec et de la dualité canadienne.

Nous étudierons dans un premier chapitre quelle fut l'attitude du Bas-Canada et des Canadiens français à l'égard du Sénat lors de sa création. Nous verrons ensuite comment il joua son rôle dans les premières années et





comment on jugeait qu'il le jouait. Puis nous examinons quelques suggestions récentes de réforme qui ont été formulées surtout sous l'éclairage de la dualité canadienne.

Nous terminerons en étudiant le rôle de quelques Chambres hautes dans des pays de type fédératif.





## CHAPITRE I

### La création du Sénat

Dans les débats qui eurent lieu au parlement du Canada-Uni, au cours de l'hiver 1865, sur les Résolutions de Québec, on trouve sur le problème de la chambre haute fédérative comme sur bien d'autres questions un bon échantillonnage d'opinions.

Les résolutions 6, 7 et 8 prévoyaient l'existence d'un Conseil législatif, qui plus tard s'appellera le Sénat, pour la formation duquel les provinces fédérées seraient divisées en trois unités : le Haut-Canada et la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince-Edouard, chaque division ayant dans le Conseil un nombre égal de représentants, soit 24, Terre-Neuve se voyait spécialement attribuer quatre conseillers.

John A. Macdonald avait réussi à éviter une représentation égale pour chaque province. Macdonald expliqua que cette exception à la règle de la représentation des régions en faveur de Terre-Neuve était édictée "parce que cette dernière colonie a un intérêt tout à fait à part et plus rapproché de ceux du Canada que de toute autre par



suite de sa position à l'embouchure du fleuve St-Laurent." De fait, et à parler comparativement, ajouta-t-il, elle n'a rien de commun avec les autres provinces maritimes; ses intérêts et ses droits à protéger sont particuliers. Aussi, fûmes-nous tous d'accord de traiter avec elle séparément et de lui donner une représentation spéciale dans la Chambre haute, nous écartant ainsi du principe d'égalité appliqué aux autres sections." (4)

La nature de la chambre haute fut une des questions qu'on discuta le plus longuement à la Conférence de Québec en octobre 1864 et elle faillit même mettre en danger le succès général des pourparlers. (5)

La lutte en faveur d'une chambre haute représentant davantage les provinces fut surtout menée par les provinces maritimes et en particulier par la petite île du Prince-Edouard qui craignait avec raison d'être écrasée par les autres provinces plus peuplées. Pour le Bas-Canada, représentation provinciale et représentation ré-

---

(4) Débats parlementaires sur la Confédération, Québec, 1865, pp.35-36

(5) Cf. Pope's Confederation Documents. Toronto, 1895, pp.10-13 et "Notes on the Quebec Conference, 1864" par A.A.Macdonald dans The Canadian Historical Review, 1, 1920, pp.26-47





gionale se confondaient et il insista pour que cette représentation fut égale à celle du Haut-Canada malgré que sa population fut inférieure.

Nous avons à ce sujet le témoignage de George Brown qui, en 1865, déclarait, avec une sorte d'intuition de la loi de participation :

"L'essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté. Du moment que l'on conserve les limites actuelles des provinces et que l'on donne à des corps locaux l'administration des affaires locales, on reconnaît jusqu'à un certain point une diversité d'intérêts et la raison pour les provinces moins peuplées de demander la protection de leurs intérêts par l'égalité de représentation dans la chambre haute." (6)

On accepta assez facilement l'existence d'une chambre haute. Il y eut bien un député, M. T.D. McCorky, de Simcoe Nord, pour déclarer "que l'on pourrait fort bien abolir le Conseil législatif entièrement, ce qui opérerait une très grande économie" (7), mais en général on se con-

---

(6) Débats parlementaires sur la Confédération, Québec, 1865, p.87

(7) Id., p.893



tente de déplorer qu'il ne fût pas électif. Il fut facile à Antoine-Aimé Dorion de rappeler que le Conseil législatif du Canada-Uni était tombé dans l'opinion publique avant de devenir électif en 1856 et que ce n'était qu'à partir de ce moment qu'il avait bien fonctionné. (8) Son frère, J.B.E. Dorion s'opposa lui aussi énergiquement au caractère non électif du Conseil et il convient de citer un peu plus longuement ses propos qui résument bien sur le sujet la pensée de la plupart des adversaires de la Confédération. Dans son discours où il répète le leit-motiv "Je m'oppose au projet de la Confédération", on peut lire :

"Je m'oppose au projet de confédération, parce qu'il enlève au peuple de ce pays des droits politiques qu'il n'a acquis qu'après bien des années de lutte; entre autres, celui d'élire ses représentants au conseil législatif comme dans la chambre d'assemblée. Depuis 1856 nous jouissons d'un conseil électif. Pendant plus d'un demi-siècle, on avait demandé qu'il le devînt. Ces demandes avaient été faites dans la presse, dans les assemblées publiques, au moyen de requêtes adressées au parlement et à la métropole, et par des propositions directement en chambre. Le conseil législatif, tel que constitué avant la réforme de 1856, était devenu des plus impopulaires; il était aussi tombé dans un état d'insignifiance complet. En y faisant entrer l'élément populaire au moyen d'élections périodiques, on le galvanisa et il devint un tout autre corps dans l'esprit public.

---

(8) Id., p.258





Le système électif l'a rétabli complètement, lui a attiré le respect des populations et donné une importance qu'il n'avait point auparavant. Depuis que le conseil est électif, pas une seule plainte ne s'est fait entendre dans la presse contre sa nouvelle constitution, ni dans les assemblées publiques, ni par des requêtes ou des propositions en chambre. En est-il résulté quelque mal pour la bonne administration des affaires du pays? Le gouvernement en a-t-il souffert? La métropole en a-t-elle subi de mauvaises conséquences? Le pays en a-t-il été plus mal? Et en quoi? Répondez! vous qui voulez enlever au peuple le droit d'élire cette chambre sans qu'il vous l'ait demandé et qui tenez, vous aussi, vos mandats de sa volonté! Le conseil législatif électif représente mieux le caractère, les besoins et les aspirations de notre société canadienne, que ne l'a jamais fait le conseil nommé à vie." (9)

Les partisans du projet avaient peine à répondre à ces arguments. Hector Langevin prétendit, sans le prouver, que ce n'était qu'à titre d'essai que le Conseil législatif du Canada-Uni avait été électif et que dans le Bas-Canada, on était devenu fatigué du système. Il ajouta même : "La nature même du système empêche un grand nombre d'hommes qualifiés sur tous les rapports et dignes de siéger au Conseil législatif, de se présenter aux suffrages des électeurs par suite du trouble, de la fatigue et des dépenses énormes, résultat de contestations électorales

---

(9) Id., p.860



dans d'immenses divisions." (10)

D'ailleurs, si on ne voulut pas que le Sénat fut électif, c'était en bonne partie parce qu'on souhaitait qu'il fut un frein à une chambre basse élective. On jugeait aussi son existence nécessaire parce qu'à l'époque, tous les états avaient une chambre haute et qu'il fallait en particulier établir un système bicaméral analogue à celui qui existait dans la métropole. Jusqu'à quel point jugea-t-on qu'une chambre haute était essentielle au fédéralisme et jusqu'à quel point pensa-t-on qu'elle pourrait à l'occasion protéger les minorités ?

John A. Macdonald, l'artisan de la Confédération, a apporté plusieurs arguments en faveur du Conseil législatif tel qu'il avait réussi à le faire accepter à la Conférence de Québec, mais il n'a pas manqué de souligner que son rôle serait de protéger ce que la traduction française appelle "les intérêts de section", "The protection of sectional interests" :

"A la chambre haute, déclare Macdonald, sera confié le soin de protéger les intérêts de section; il en résulte que les trois grandes divisions

---

(10) Id., p.380



seront également représentées pour défendre leurs propres intérêts contre toutes combinaisons de majorités dans l'Assemblée. Chaque section aura donc intérêt à se faire représenter par ses hommes les plus habiles, et les membres du gouvernement, appartenant à chaque section devront veiller à ce que les choix soient faits dans leur section en vue de ces intérêts, à mesure qu'il se présentera des vacances. C'est pour cette raison que chaque état de l'union américaine envoie au sénat ses hommes les plus éminents." (11)

George-Etienne Cartier ne semble pas avoir traité spécifiquement du problème de la protection des minorités et en particulier du Québec et des Canadiens français par la chambre haute, mais il est évident qu'il y croyait si on en juge par la réponse qu'il donna à ceux qui formulaient l'hypothèse que

"Le gouvernement puisse choisir des hommes qui ne représenteraient pas l'opinion publique des provinces, - et que, par exemple, il pourrait choisir tous des membres d'origine française ou anglaise pour représenter le Bas-Canada, ou les prendre tous dans une classe d'hommes qui ne représenteraient pas la province pour laquelle ils seraient nommés, et qui n'offriraient aucune garantie pour la conservation de ses institutions."

"Les nominations des conseillers législatifs, répond Cartier, devront être faites d'après les divisions électorales qui





existent actuellement dans la province. Eh bien! je demande s'il est bien probable que l'exécutif du gouvernement fédéral, - qui aura un chef pour le Bas-Canada comme aujourd'hui, - je demande s'il est bien probable qu'il recommandera la nomination d'un Canadien-Français pour représenter des divisions comme Bedford ou Wellington, par exemple..."(12)

John Sanfield Macdonald ayant fait alors remarquer à Cartier qu'il serait en minorité dans le gouvernement fédéral, l'homme d'état canadien-français, toujours sûr de lui, presque outrecuidant ou du moins très confiant dans l'avenir, répondit :

"Est-ce que je ne suis pas dans la minorité, aujourd'hui, pour la nomination des juges ? Et, cependant, quand je propose la nomination d'un juge pour le Bas-Canada, est-ce qu'il n'est pas nommé ? ...

Quand le chef du Bas-Canada aura 60 membres de sa section pour l'appuyer, et s'il commande la majorité des Canadiens-Français et des Bretons du Bas-Canada, (sic) ne pourra-t-il pas défaire le gouvernement si ses collègues interviennent dans ses recommandations ? C'est là notre garantie. Aujourd'hui, si l'on me faisait une opposition déraisonnable, mon remède serait de briser le gouvernement en me retirant, et la même chose aura lieu dans le gouvernement fédéral." (13)

George-Etienne Cartier croyait surtout à la chambre haute comme frein à la chambre basse, mais sans en fai-

---

(12) Id., p.576

(13) Id., p.576



re son argument principal, il a prétendu aussi que le futur Conseil législatif protégerait le Québec. Dans un discours qu'il prononça au Sénat le 12 février 1925, le sénateur J.-O. David déclarait ceci :

"Lorsque fut établie la Confédération, j'étais un jeune homme. Quoi qu'on pense, j'étais très jeune; mais, malgré cela, je m'intéressais à la politique, surtout à la question de confédération. J'ai assisté à toutes les assemblées tenues à cette époque là et j'ai entendu Sir Georges Etienne Cartier, de sa voix forte, proclamer, pour engager les Canadiens français à accepter l'article de la constitution condamnant la province de Québec à ne jamais avoir plus de 65 représentants : "N'ayez crainte; il y aura une garantie, une compensation, en ce sens que la province de Québec, aura au Sénat un tiers des membres pour la représenter." Cet argument, cette explication furent répétées par tous les journaux qui appuyaient la politique de sir George Etienne Cartier." (14)

Il convient ici d'ouvrir une parenthèse pour souligner un aspect particulier du rôle du futur sénat comme protection possible des minorités. La seizième résolution de Québec se lisait comme suit :

"Chacun des vingt-quatre conseillers législatifs représentant le Bas-Canada dans le Conseil législatif de la Législature fédérale, sera nommé pour représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux nommés dans la Cédule A du 1er chapitre des Statuts refondus du Canada, et ce conseiller devra résider ou posséder son cens

---

(14) Débats du Sénat, 1925, p.64





de qualification dans le collège dont la représentation lui sera assignée."

L'essentiel de ce texte est passé dans l'article 23 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et il s'applique encore. Il est aujourd'hui désuet, mais à l'époque de la Confédération, on a voulu que dans le cas du Québec, les sénateurs représentent une circonscription alors qu'ils ne devaient pas en représenter dans les autres provinces pour que la minorité anglo-protestante soit protégée. Nous avons à ce sujet le témoignage d'Etienne-Paschal Taché.

Le député qui semble avoir le mieux compris le rôle possible d'une chambre haute dans une chambre fédérative est François Evanturel. La chambre haute était pour lui un moyen de "sauvegarder les droits des différentes provinces qui doivent faire partie de la confédération projetée."

"Nous avons accordé, déclara-t-il, le principe de la représentation basée sur la population dans la chambre des communes du gouvernement fédéral, - ce qui est certainement un grand sacrifice; - mais nous ne devons faire cette concession importante qu'à la condition que nous aurons l'égalité de représentation dans le conseil législatif, et le droit de nommer nous-mêmes nos 24 conseillers législatifs, afin qu'ils soient responsables à l'opinion publique de la province et indépendants du gouvernement fédéral. Sans cette garantie essentielle, je dis que les droits du Bas-Canada sont en danger. Pour ma part, je suis prêt à céder pour le Bas-Canada le droit d'élire directement ses 24 conseillers législatifs, quoique la conservation du principe électif



serait peut-être le plus sûr moyen de sau-  
vegarder ses institutions; mais je voudrais  
que la nouvelle constitution que l'on nous  
propose nous donnât des garanties suffisan-  
tes que les conseillers législatifs nommés  
à vie seront au moins choisis par le gouver-  
nement local du Bas-Canada, lequel serait  
responsable au peuple." (15)

Le Conseil législatif, c'est-à-dire la chambre  
haute qui allait devenir le Sénat, n'a pas été conçu spé-  
cialement comme un organisme destiné à protéger les mino-  
rités ou destiné plus spécialement à assurer la dualité  
canadienne, mais il est sûr que les Canadiens français  
acceptèrent plus facilement la représentation selon la  
population parce qu'elle était jusqu'à un certain point  
équilibrée par la représentation régionale à la chambre  
haute. Il reste que dans la pensée des auteurs de la Con-  
fédération, le bicamérisme n'était pas utilisé aussi in-  
tensément pour des fins fédératives qu'il l'avait été  
en 1787 aux Etats-Unis, en Suisse en 1848 et qu'il le  
serait en Australie en 1900.

Mais dans la réalité, quel rôle a joué le Sé-  
nat à l'égard des minorités ? Est-il vrai que le Sénat  
ait été "le protecteur de tous les droits des minorités"

---

(15) Id., p.574



comme le laissait entendre en 1951 le sénateur Wishart  
M.L. Robertson. (16) C'est ce que nous examinerons dans  
le chapitre suivant.

---

(16) Débats du Sénat, 1951, p.58





## CHAPITRE II

### Le Sénat de 1867 à 1896

Même s'il n'a pas été conçu essentiellement comme une chambre des provinces ou des minorités, on peut se demander si à l'épreuve le Sénat a joué ce rôle. A cette fin, on peut diviser commodément son siècle d'existence en quatre périodes, 1867-1896; 1896-1919; 1919-1945 et 1945-1966.

De 1867 à 1896, le Sénat est dominé par les Conservateurs et il le demeurera jusqu'en 1904. Ses premières années ne semblent pas avoir été très resplendissantes si on en juge par le témoignage d'un journal comme La Minerve qui est tout de même favorable au parti conservateur en majorité à la chambre haute comme à la chambre basse. Le 29 novembre 1867, La Minerve publie un article de son correspondant parlementaire qui, après quelques semaines de session, se moque du Sénat :

"Le Sénat fait des siennes par le temps qui court. Hier il s'est mêlé de siéger jusqu'à dix heures, lorsque les Communes s'étaient ajournées à six heures.

Les Pairs Canadiens savent qu'ils ont un peu, dans le public, la renommée de passer pour paresseux, et ils étaient bien aise, pour une fois, de paraître plus zélés que les membres de l'autre chambre. Si cette pratique se continuait,



les rôles seraient renversés.

Que les Sénateurs se rappellent que la loi les considère comme des vieillards, et que, par conséquent, ils doivent se coucher de bonne heure. S'ils s'opiniâtrent à passer leurs soirées au Parlement, le peuple exigera qu'ils travaillent, ce qui n'est pas du tout dans leurs habitudes. Qui sait si on n'ira pas jusqu'à leur défendre de priser, sous prétexte que l'éternuement s'oppose au travail en rompant le silence du cabinet.

Anciennement, on appelait les Conseillers-Législatifs les vieillards malfaisants. L'appellation manquait de bienveillance; elle impliquait, de leur part, la malice et l'impuissance, et de la part du peuple, la haine et le mépris.

Ce qu'il y a de plus singulier dans tout ceci, c'est que quelques-uns des Sénateurs paraissent tenir à ce titre. Depuis quelques jours, ils s'amusaient à faire des tracasseries à leur président, aux employés, à tout le monde."

Et l'article se termine par cette constatation moqueuse : "Ils sont loin d'être amusants, les honorables membres du Sénat du Canada."

Le 30 mars, c'est encore dans La Minerve qu'on pouvait lire une attaque moqueuse contre les sénateurs qui avaient imposé une baisse de traitement aux employés du Sénat pour des raisons d'économie.

"Les sénateurs veulent faire de l'économie, écrivait-on, Eh bien! non, ... ils veulent afficher leurs pouvoirs, ils ne veulent plus qu'on les appelle des vieillards impuissants. Ne craignent-ils pas plutôt que de semblables actes fassent mettre en doute dans le public l'opportunité de leur continuer leur puissance?"



Au printemps de 1868, d'une façon plutôt accidentelle, le Sénat donna, une des premières fois croyons-nous, l'impression de pouvoir être une chambre protectrice des droits des provinces. Alors qu'on discutait la loi concernant les Etrangers et la Naturalisation, (1), le Sénat se demanda si le projet ne touchait pas aux attributions des législatures locales pour autant qu'il avait trait à la propriété et aux droits civils.

Commentant la discussion au Sénat, La Minerve du 24 mars 1868, après avoir souligné "le soin extrême qu'il faut mettre dans la préparation de nos lois" et "la nécessité de surveiller les empiètements qui peuvent résulter de l'action de l'une ou de l'autre des deux juridictions qui tiennent de la constitution le droit de faire des lois", approuvait "ces apparences de contradictions constitutionnelles" y voyant "plutôt des garanties que les deux pouvoirs législatifs qui nous régissent possèdent l'un contre l'autre." Le journal approuvait le Sénat d'avoir su faire le partage.

Au printemps de 1869, l'équilibre du fédéralis-

---

(1) 31, Vict., chap.LXVI





me canadien est pour la première fois mis en question par le traitement de faveur accordé à la Nouvelle-Ecosse. Pour convertir cette province au régime de la Confédération, contre lequel elle a voté aux élections de 1867, le gouvernement fédéral proposa une loi augmentant substantiellement sa subvention. (2) A la chambre des communes, les chefs libéraux, Edward Blake et Alexander Mackenzie, combattirent le projet et proposèrent même un amendement qui fut rejeté dans lequel ils prétendaient que le Parlement du Canada n'avait pas le droit de changer la base de l'Union établie."(3)

---

(2) Statuts du Canada. 32-33, Victoria, chapitre 2. Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol.1, Province de Québec, 1956, écrit (pp.51-52) : "Ce geste, dû à la seule initiative du gouvernement central, soulevait pour la première fois le problème du respect de l'entente financière sur laquelle reposait le nouveau régime. Plusieurs contemporains le considérèrent comme un précédent dangereux pour l'équilibre de la Confédération, et protestèrent contre une telle manière de faire sans consultation ni consentement des autres provinces." Cf. aussi dans le même sens J.A. Maxwell, Federal Subsidies to the Provincial Government in Canada, Cambridge 1937, p.29

(3) Journaux de la chambre des communes, session de 1869, pp.231-232



C'était donc pour le Sénat une belle occasion, quel que fut le mérite de la question, de prouver qu'il était une chambre fédérative. En réalité, des sénateurs s'opposèrent à la mesure. Le sénateur John Sewall Sanborn, libéral du Québec, proposa avant la troisième lecture qu'aucun changement ne soit fait à la constitution sans consulter auparavant toutes les provinces et sans obtenir le consentement du gouvernement impérial. L'amendement fut rejeté par un vote de 32 à 12. Comme l'écrivait La Minerve du 21 juin 1869, en général on répéta au Sénat les arguments déjà exposés aux Communes, et la chambre haute ne joua donc à cette occasion aucun rôle spécial.

On peut d'ailleurs affirmer qu'au cours des deux premières sessions, les sénateurs n'agirent guère différemment des députés.

La création de la première des nouvelles provinces, le Manitoba, aurait pu, en 1870, poser au Sénat le problème de la rupture de l'équilibre du fédéralisme primitif, mais lorsque le bill arriva à la chambre haute le 11 mai, avant-dernier jour de la session, il fut adopté en moins d'une soirée. Trois amendements sans importan-



ce furent suggérés, mais furent rapidement rejetés.

L'entrée de la Colombie britannique dans la Confédération en 1871 posa de nouveau au parlement canadien le même problème d'un changement d'équilibre dans le fédéralisme primitif. La Colombie britannique entra dans la Confédération en vertu d'un décret du Conseil impérial, daté du 16 mai 1871, mais, comme selon l'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique le décret était basé sur une adresse de chambres du Parlement du Canada, le Sénat, comme la chambre des communes, eut l'occasion de discuter toute la question. (4) On discuta d'abord à savoir si le Sénat devait étudier la question en même temps que la chambre des communes, les partisans du gouvernement prétendant qu'il fallait attendre que le projet ait été approuvé par la chambre basse. Leurs adversaires répondaient que si le Sénat avait une certaine importance, il devait se faire entendre indépendamment de la chambre des communes. "It is of very little consequence", disait le sénateur Sanborn, "what the Senate says or does when the matter has been discussed elsewhere. If we wish to make

---

(4) Signalons que le Sénat commença en 1871 à publier ses débats. De 1871 à 1899, ces débats ne furent publiés qu'en anglais. Même lorsqu'un sénateur parlait en français, le rapport de ses paroles était donné en anglais.





our influence felt to obtain a character for usefulness, we must make our opinion known." (5)

Le débat au Sénat ne commença qu'après celui de la chambre des communes. Il dura trois jours et fut assez important. Le sénateur libéral, Letellier de Saint-Just, déclara qu'en donnant six députés à la Colombie britannique, dont la population était peu considérable, on transformait les bases de la représentation prévue à la Conférence de Québec, que c'était une violation des droits du Québec et que par conséquent les représentants de cette province avaient le devoir de s'y opposer. (6)

Le sénateur conservateur Jean-Charles Chapais, qui était ministre de l'Agriculture et qui avait siégé à la Conférence de Québec, répondit :

"At Quebec this last colony (Terre-Neuve) had sent two delegates, and provision had been made for her representation in the federal Parliament, if she choose to join Confederation and it had, moreover, been agreed that in that case she should be entitled to four Senators irrespective of those of the other Provinces, and this the B.N.A. shares clearly and plainly. This was certainly changing the equilibrium first established, and it was the same principle that has been applied to Manitoba and is now sought to be applied with regard to British Columbia." (7)

---

(6) Id., p.152

(7) Id., p.190



En 1873, l'entrée de l'Ile du Prince-Edouard dans la Confédération se fit en vertu de la même procédure que celle qui avait présidé à l'entrée de la Colombie britannique, mais l'adresse discutée au Sénat, le 21 mai 1873, le lendemain de la mort de George-Etienne Cartier, souleva fort peu d'intérêt et ne provoqua que quelques minutes de discussion, tous les sénateurs se montrant heureux de voir enfin se compléter la Confédération. "Of course, déclara le représentant du gouvernement, le sénateur Campbell, Newfoundland remains still apart, but, speaking for myself only, and not for the Government, I do not think that is of so much importance." (8)

Une des premières et des plus belles occasions qu'aurait eue le Sénat de s'affirmer le protecteur des minorités eut été, en 1872, le problème des écoles du Nouveau-Brunswick. En 1870, la législature du Nouveau-Brunswick avait supprimé les octrois aux écoles catholiques, ce qui équivalait à leur suppression. Les Acadiens, qui étaient surtout frappés par la mesure, crurent qu'ils étaient protégés par l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui, après avoir accordé aux législatures des provinces le droit exclusif de légiférer sur l'enseignement, ajoutait cependant

---

(8) Senate of Canada, Ottawa, 1873, p.297



"que les lois de la législature ne devront aucunement porter préjudice aux droits ou avantages que la loi, au moment de l'union, conférera à une classe particulière de personnes relativement aux écoles confessionnelles". Malheureusement, les écoles confessionnelles du Nouveau-Brunswick n'existaient pas en vertu de la loi, comme l'exigeait l'article 93, pour qu'elles fussent protégées, mais en vertu de la coutume. La mesure adoptée par la législature du Nouveau-Brunswick était donc constitutionnellement valide même si elle marquait aux débuts de la Confédération une injustice à laquelle furent sensibles les Canadiens français du Québec. A la chambre des communes, deux débats eurent lieu sans apporter aucune solution. Le 29 mai 1872, George-Etienne Cartier déclarait: "La loi passée par le Nouveau-Brunswick est constitutionnelle et je ne vois rien qui puisse justifier le gouvernement du Canada de la désavouer. Nous pouvons tous avoir à coeur de rendre justice au Nouveau-Brunswick; mais la chambre doit rester dans les limites de la loi." (9)

La chambre des communes dut se contenter d'adopter une motion par laquelle elle regrettait que l'Acte des Ecoles de la province du Nouveau-Brunswick mécontente une

---

(9) Discours de Sir Georges Cartier par Joseph Tassé, Montréal, 1893, p.754





partie des habitants de cette province, et elle espérait qu'il serait modifié, à la prochaine session de la législature du Nouveau-Brunswick, de façon à faire disparaître toute cause de mécontentement." (10)

Au Sénat, il n'y eut qu'un bref débat à la suite d'un discours prononcé par le sénateur Wark, libéral, du Nouveau-Brunswick, qui tenta de prouver que les catholiques n'avaient aucunement été victimes d'une injustice. Les sénateurs Letellier de Saint-Just et Jean-Charles Chapais, unis pour une fois, lui répondirent qu'il aurait mieux fait de se taire car il n'avait fait que démontrer l'injustice dont avaient été victimes les catholiques. (11)

Au début de la session de 1873, dans le débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, deux sénateurs se plaignirent que les dernières nominations avaient été faites selon des critères partisans. (12) Letellier de Saint-Just, libéral assez passionné, comme il devait d'ailleurs le prouver plus tard, déclara : "I cannot help feeling that the Government in filling up the recent vacancies have

---

(10) Journaux de la Chambre des communes, 1879, p.179

(11) Senate of Canada, 1872, pp.188-194

(12) Senate of Canada, Ottawa, 1873, p.33



acted contrary to the principle laid down at the time of Confederation. We are now creating a sort of impediment to future Government when we fill up the Senate with gentlemen all holding one set of political opinions." (13)

L'honorable Alexandre Campbell, qui était ministre des postes et qui jouait au Sénat le rôle de principal représentant du gouvernement conservateur, répondit prudemment : "It was certainly said at the time of Confederation that due consideration would be shown to the two political parties in the selection of the members to the Senate and that promise was carried out. I am not aware ... that there was any promise that the same principle would be adopted in the future selection." (14) Le sénateur Miller, libéral, de la Nouvelle-Ecosse, parla de "the lessening weight and influence of the Senate" et crut s'apercevoir "that there is a desire on the part of the Government to dwarf the influence of this body". (15) Quant au sénateur Wilmot, conservateur, du Nouveau-Brunswick, il déclara qu'il regardait le Sénat "the guardian of the interests of the Mariti-

---

(13) Id., p.20

(14) Id., p.21

(15) Id., p.32



me Provinces, in as much as they are equally represented with Quebec or Ontario." (16) Le sénateur Carroll, conservateur, de la Colombie britannique, "was curious to know if the Government proposed to make the Senate a magnificent set of mausoleum in which moribond politicians might be decently interred from time to time". La réflexion souleva le rire de ses collègues. (17)

En novembre 1873, le gouvernement conservateur de Macdonald démissionne à la suite du scandale du Pacifique et le gouvernement libéral de Mackenzie qui le remplace est victorieux aux élections de janvier 1874. Quelle sera l'attitude de la majorité conservatrice au Sénat ? Pour la première fois, composé de représentants d'allégeance politique différente de celle des membres de la chambre basse, il pourra s'opposer à celle-ci comme il en a strictement le droit au point de vue constitutionnel : que fera-t-il ?

C'est le chef de l'opposition conservatrice au Sénat, le sénateur Campbell, qui, le 30 mars 1874, exposera la politique à suivre :

---

(16) Id., p.33

(17) Id., p.36





"The very remarkable expression of public opinion at the late elections put all civil or one side, and he thought the usefulness of the Senate would be to bring about the wishes of the people as brought forward by the other House. Although the Senate was independent of the popular voice, there was no such distinction between them and the other branch of the legislature as to justify them in taking up the exalted position which the House of Lords sometimes assumed. Experience had shown them that they ought to defer to the opinions of the people in all matters relating to their welfare. (18)

Et plus loin, le sénateur Campbell continue :

"For his own part, and he might say for other hon. gentlemen who belonged to this party, they would be anxious to receive with every consideration of fairness all measures which the Government might bring forward. They would not meet with any factious opposition or arising out of a spirit of wardare. They would be glad to assist the Government in perfecting those measures that might be submitted for the consideration of the Senate." (19)

Au cours de la session de 1875, le gouvernement libéral présenta un projet de loi pour "l'établissement d'une Cour suprême et d'une Cour de l'Echiquier pour le Dominion du Canada. L'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique l'y autorisait et les Conservateurs avaient tenté dans le passé de faire adopter un

---

(18) The Senate, 1874, p.15

(19) Id., p.16



projet analogue. La création d'une Cour suprême à laquelle on en appellerait tant pour des causes de Common Law que pour des causes de droit civil d'origine française venant du Québec posait évidemment un délicat problème pour les parlementaires canadiens-français. Ils pouvaient se demander si dans une cour où les juges pouvaient être en majorité anglais ils pourraient obtenir justice. "La majorité anglaise et protestante de la Puissance va empiéter sur nos cours canadiennes", écrivait Le Courrier du Canada du 2 avril 1875.

Le Sénat va-t-il se préoccuper de cette menace imaginaire ou réelle pour la minorité française ? Le projet sera assez longuement discuté à la chambre haute; des amendements seront proposés. Le sénateur F.-X. Trudel, grand défenseur du Sénat qui, en 1880, publiera Nos chambres hautes : Sénat et Conseil législatif, dont nous parlerons plus loin, déclarera que "He would have preferred to see the Government consult the popular feeling in the Provinces to as certain if this measure was generally demanded, and if so, he would have liked to have seen greater care taken that all the rights of the several Provinces were secured, a thing which did not seem to have been done." (20)



Le sénateur Bellerose, conservateur, du Québec s'opposa à la création de la Cour parce qu'à son avis elle violait les droits des provinces. Il développa l'intéressante théorie que voici :

"The compact which we had entered into was a Federal one, which left to the several Provinces the sole administration of all their local affairs. The 13th and 14th subsections of the 92nd clause of the B.N.A. gave to the Provinces exclusive rights to legislate upon matters relative to civil rights and the administration on justice, but the proposed Supreme court would interfere with those rights and wrest from the Local Legislature some of the privileges they now enjoyed. After having adverted to the purport of the 101st clause of the Union Act, and shown that this clause could not be constructed so as to be understood to give to this Parliament the power to create such a Court of Appeal as is now under consideration, the hon. gentleman denied to the Dominion Parliament the constitutional right which an hon. member had stated they had, to deprive the people of the Provinces of the appeal to the Privy Council, this he said was left to the Provinces to decide upon." (21)

Malgré les traits que nous venons de souligner, il reste que la protection des droits des provinces ou des minorités ne semble pas avoir été pendant le débat la principale préoccupation des sénateurs.

A la session de 1875, lors de la discussion de

---

(21) Id., pp.730-731





la Loi pour consolider les lois relatives aux territoires du Nord-Ouest (38 Vict., c.49) un amendement fut proposé par le sénateur Atkins, libéral, d'Ontario, dans le but de supprimer une clause qui protégeait les écoles séparées: l'amendement fut défait et il semble bien que ce fut la première fois où tous les sénateurs canadiens-français votèrent de la même façon, c'est-à-dire contre l'amendement.

En 1877, soit dix ans après la naissance de la Confédération, le Sénat eut l'occasion de discuter de son existence et de sa nature. Cette occasion lui fut donnée par les critiques et les suggestions de réforme venant de la chambre basse. Dès la session de 1872, David Mills, libéral qui devait devenir ministre de l'Intérieur de 1876 à 1878, dans le cabinet d'Alexander Mackenzie, et qui devait siéger au Sénat de 1896 à 1902, avait proposé la réforme de la chambre haute. En 1874, alors que son parti avait pris le pouvoir mais qu'il n'était pas encore ministre, il revint à la charge. Le 13 avril 1874, appuyé par Edward Blake, il proposa la résolution suivante :

"Que le présent mode de constituer le Sénat est incompatible avec le principe fédéral de notre gouvernement, rend le Sénat également indépendant, et du peuple et de la Couronne, et est sous d'autres rapports importants défectueux; et que notre constitution devrait être changée de manière à conférer à chaque province le pouvoir de nommer ses propres sénateurs et de définir



le mode de les nommer." (22)

Mills et Blake étaient entrés dans le Cabinet, le sénateur Read, conservateur, de l'Ontario, pouvait se demander le 12 février 1877, alors qu'il parlait au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, quelle était la politique du gouvernement à l'égard du Sénat.

Un passage assez facilement moqueur du discours mérite d'être cité :

"We should reasonably expect that there gentlemen would not enter the Cabinet without their being in accord with the Government. When those gentlemen consider the Senate to be defective, it is manifestly their duty to reconstruct it. Yet we see no reference to it in the Speech, so that they must have abnegated the principles which they held before entering the Government. Even the honorable Premier thought a change in the Senate was necessary, and Mr. Huntingdon complained that Senators were appointed as a reward for political services. Another member of the Government termed the Senate an asylum for political prostitutes. I hope none of the appointments of the present Government are of that character. I feel sure they are not political prostitutes, and that this is not a Magdalen Asylum for them. As far as I can see the Government have abnegated every principle they advocated when out of power, since they came into office. Either they were sincere or they were not sincere in their professions, but if they were sincere they would have carried their professions into practice." (23)

---

(22) Journaux, Chambre des communes, Canada, vol. VIII, 1874, p. 52

(23) The Senate of Canada 1877, p. 18



Au cours de cette même session de 1877, le problème du Sénat se posa pour ses membres sous un aspect particulier qui permit quelques expressions d'opinions générales sur sa nature. L'article 26 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique disait que "Si en aucun temps, la Reine juge à propos, sur la recommandation du Gouverneur général, d'ordonner que le nombre des membres du Sénat soit augmenté de trois ou six, le Gouverneur général pourra, selon le cas, nommer de surcroît sénateurs trois ou six personnes possédant les qualités requises et choisies en nombre égal dans chacune des trois divisions du Canada."

Le leader de l'opposition conservatrice, le sénateur Campbell, proposa, le 19 mars 1877, une motion qui, sur ses apparences très dignes, était une attaque contre les Libéraux qui, en décembre 1873, alors qu'ils venaient de prendre le pouvoir et qu'ils étaient en minorité au Sénat, avaient tenté d'utiliser l'article 26. Le gouvernement britannique avait alors demandé au Gouverneur de ne pas faire les nominations additionnelles de sénateurs. Le sénateur Campbell voulait qu'on remerciât la métropole et qu'on formulât l'opinion que

"Cette Chambre désire exprimer combien elle apprécie la conduite qu'a tenue le gouvernement de Sa Majesté en refusant de conseiller un acte que ne justifiait aucune raison constitutionnelle, et consigner ici son





opinion, à savoir que toute addition au nombre des sénateurs, prévue par les dispositions de la 26<sup>e</sup> section de l'Acte de l'Amérique du Nord - à moins d'être absolument nécessaire pour mettre le Sénat d'accord avec la Chambre des Communes, en cas de conflit ayant un caractère réel de gravité et de persistance - comporterait une atteinte à l'indépendance constitutionnelle du Sénat, et tendrait à déprécier son utilité comme partie constituante de la législature." (24)

Le débat fut assez violent et opposa Libéraux et Conservateurs. Le sénateur Robert Duncan Wilmot, conservateur du Nouveau-Brunswick, qui, après des hésitations, avait été favorable à la Confédération et avait participé à la Conférence de Londres en 1867 déclara :

"The Senate was to be a territorial representation, especially for the purpose, among others of guarding the interests of the smaller provinces, and to resent any encroachment on the part of the larger provinces, which held so much larger a representation in the House of Commons." (25)

Le sénateur William Miller, conservateur, de la Nouvelle-Ecosse, et qui avait été dans sa province un des principaux partisans de la Confédération, déclara :

"The Senate was constituted as a check on the large provinces and a protection for the weaker ones, and all the attacks that had been made on this body, it was noticeable, came from Ontario, the strongest member of the

---

(24) Journaux du Sénat, Canada, vol.11, 1877, p.130

(25) Senate of Canada, 1877, p.203



federation." (26)

La motion fut adoptée par un vote de 38 à 23. Ce fut en quelque sorte une affirmation de l'indépendance du Sénat conservateur face au gouvernement libéral.

Au cours de la session de 1878, quelques projets de lois permirent à des sénateurs de jouer leur rôle de défenseurs des droits des provinces. Le bill sur la production et la vente des boissons enivrantes provoqua de longs débats. (27) Certains sénateurs soutinrent que le bill était inconstitutionnel parce qu'en prohibant la vente des boissons enivrantes, sauf en certains cas, il restreignait le droit qu'avaient les provinces d'accorder des permis de vente de boissons en vertu du paragraphe 9 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les sénateurs Dickey et Miller, de la Nouvelle-Ecosse, défendirent les droits des provinces, mais d'autres sénateurs se préoccupèrent peu de la constitutionnalité de la loi. Le sénateur Wark, libéral, du Nouveau-Brunswick, développa même l'argument suivant :

"With regard to the constitutionality of the measure, as far as the Local Legislatures are concerned, I beleive if there is any difficulty in the way, the Local Legislatures will step in at once and remove it,

---

(26) Id., p.212



if it is anything that depends upon their legislation.

I am sure the power rests between the Dominion and Provincial Legislatures to remedy this evil and if there is any defect in this Bill, it will be supplied by local enactments." (28)

Le sénateur Macmaster, libéral, d'Ontario, ajouta :

"I cannot apprehend any of the difficulties which some hon. gentlemen predict with reference to the provisions of the Bill being ultra vires. We have passed bills which legal gentlemen connected with the Senate seemed to think were not within the jurisdiction of this House, but we passed them, and they are in operation to-day, and the passing of this Bill would be the most ready way to decide its constitutionality. It finally carried, no doubt a case could be made out against it by parties who are aggrieved at this legislation, and the matter would then be placed in the position to be thoroughly tested. I think we ought not to object to the Bill going through on that account." (29)

On prétendait en somme qu'à moins qu'une loi soit inconstitutionnelle d'une façon flagrante, c'étaient aux tribunaux et non au Sénat qu'il revenait de sauvegarder les champs de juridiction des provinces. Le bill fut adopté avec quelques amendements mineurs.

La crise constitutionnelle que provoqua en 1878 le lieutenant-gouverneur Letellier Saint-Just en renvoyant

---

(28 ) Id., p.374

(29) Id., p.374





le ministère Boucherville devait évidemment soulever un débat au Sénat. Le lieutenant-gouverneur avait siégé au Sénat où il avait été un chaud partisan libéral. Son vieil adversaire conservateur, le sénateur Campbell, proposa le 12 avril 1878 une motion de blâme à l'égard du lieutenant-gouverneur. Un long débat s'ensuivit. (30) Les Conservateurs se montrent favorables à la motion de blâme du sénateur Campbell à l'endroit de ~~Ist~~ellier parce que, selon eux, le geste posé est inconstitutionnel et constitue une erreur qu'il faut réprimer dès maintenant. De plus, disent-ils, puisque le lieutenant-gouverneur est nommé par Ottawa, l'autonomie provinciale n'est pas respectée à moins qu'il n'intervienne pas dans la politique du gouvernement provincial.

Les Libéraux répondent en utilisant l'argument de l'autonomie provinciale. Ils soutiennent qu'une chambre du Parlement fédéral ne devrait pas porter de jugement sur un problème provincial, surtout lorsque des élections sont en cours et que le problème est vivement débattu. La motion du sénateur Campbell est adoptée par un vote de 37 - 20. Même si dans la présentation de sa motion le sénateur Campbell a tenté de se montrer le plus modéré possible, les débats sont assez teintés de partisannerie, et on ne peut pas dire que le Sénat a joué avec sérénité son rôle

---

(30) Senate of Canada, 1878, pp.595-676



de protecteur des droits d'une province. Il a voulu simplement attaquer un adversaire dont les torts étaient par ailleurs sérieux. (31)

Enfin, toujours au cours de la session de 1878, un projet de loi amendant la Loi de la Cour suprême et de la Cour de l'Echiquier permit à quelques sénateurs de prétendre qu'ils défendaient les droits des provinces mais en réalité, ce fut plutôt la lutte de Conservateurs s'opposant à une mesure libérale. (32)

Les Conservateurs ayant repris le pouvoir aux élections de 1878, l'opposition entre les deux chambres fut beaucoup moins considérable. Avant 1896, quelques interventions du Sénat méritent cependant d'être signalées.

Comme dans la plupart de ces débats on verra intervenir le sénateur F.-X. Trudel, il convient d'ouvrir ici une parenthèse pour rappeler la lutte que ce personnage a menée en faveur des chambres hautes et plus particulièrement du Sénat. Né en 1838, à Sainte-Anne-de-la-Pérade, il entra au barreau en 1861 et fit aussi du journalisme. De 1871 à 1873, il représenta la circonscription de Champlain à la

---

(31) En ce qui concerne la crise de Letellier de Saint-Just voir "Destitution d'un premier ministre et d'un lieutenant-gouverneur" de Jean-Charles Bonenfant, Cahier des Dix, no 28, 1963

(32) Senate of Canada, 1878, pp.913-915, 967-972, 1002-1003



chambre des communes et Sir John A. Macdonald le nomma sénateur peu avant sa démission à l'automne de 1873. Il mourut le 17 janvier 1870. En 1880, il publia une étude de 160 pages intitulée Nos Chambres hautes. (33) L'ouvrage est dédié aux "honorables Messieurs H.L. Langevin, C.B. Ministre des Travaux publics du Canada, L.R. Masson, Ministre de la milice et de la défense du Canada, J.A. Chapleau, Premier Ministre et Commissaire de l'Agriculture et des Travaux publics de la province de Québec." "Dans trois circonstances remarquables, écrit Trudel, vous avez été chargés de déterminer quelle part devait être faite à nos Chambres hautes, dans l'administration des affaires fédérales et locales, en autant du moins que la Province de Québec était concernée." (34)

L'ouvrage est pour une bonne partie consacré au Conseil législatif du Québec qui, à cette époque, subissait les attaques des Libéraux. Dans une deuxième partie on parle des chambres hautes en général. L'auteur n'attache guère d'importance au caractère particulier du bicamérisme dans un état de type fédératif. Il écrit cependant :

---

(33) Nos Chambres hautes, sénat et conseil législatif, par l'hon. F.-X.A. Trudel, Montréal, Eusèbe Sénécal, Imprimeur-Editeur, 1880.

(34) Id., p.3





"Le Sénat a été constitué précisément pour la protection des minorités. C'est pour cela que Ontario, qui a 88 membres aux Communes, n'a que 24 Sénateurs, tout comme Québec qui n'a que 65 membres aux Communes. Il arrivera donc que, sur des questions nationales ou religieuses, ou sur un conflit d'intérêts provinciaux, Québec sera battue dans les Communes, vu la grande disproportion de ses forces avec celles d'Ontario. Mais comme toute mesure ne pourra devenir loi qu'avec le concours du Sénat, Québec pourra se protéger dans le Sénat, ou elle lutte à nombre égal avec Ontario." (35)

C'est pour cette raison que le sénateur Trudel déplore que le gouvernement n'ait pas au Sénat un ministre du Québec. Le sénateur Trudel devait à maintes reprises développer dans des débats du Sénat les mêmes arguments que dans son livre.

En 1879, au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, on assista à un véritable coup de théâtre lorsque les sénateurs Joseph-François Armand, conservateur, Joseph-Hyacinthe Bellerose, conservateur, F.-X. Trudel, conservateur, Charles-Alphonse Pantaléon Pelletier, libéral, et Jacques Olivier Bureau, libéral, tous du Québec, blâmèrent fortement le premier ministre John A. Macdonald de n'avoir pas appelé un sénateur canadien français à siéger dans son cabinet.



"But I have another regret to express, déclara le sénateur Armand qui venait de déplorer que le président du Sénat soit incapable de parler le français, and it is the ostracism and eliminator of twenty-four senators from the Province of Quebec who have no representative in the present Government. Is it that the present Government is of the vulgar school, or the alter-ego school, who desired to abase the Senate in the Dominion of Canada" ? (36)

Le leader du gouvernement au Sénat, le sénateur Campbell, tenta de calmer ses collègues canadiens-français, mais ceux-ci ne se laissèrent pas désarmer. Ils prétendirent même, d'une façon assez spécieuse, que l'absence de sénateurs canadiens-français dans le cabinet violait l'esprit de la Confédération. En effet, disaient-ils, selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le français est aussi bien que l'anglais, langue officielle du Parlement canadien. Or, quelle est la valeur de ce principe si, au Sénat, il n'y a aucune personne responsable qui puisse expliquer et défendre la législation gouvernementale en français. Toujours grand défenseur des chambres hautes, le sénateur Trudel prétendait que l'attitude du gouvernement à l'égard du Sénat diminuait l'importance de son rôle.



Le français comptait si peu à cette époque au Sénat qu'au cours de la session les sénateurs Bellerose et Trudel déplorèrent que les débats ne soient publiés qu'en anglais en ajoutant cependant qu'ils ne demandaient pas une version française à cause des frais supplémentaires que cette publication provoquerait. (37)

En 1880, au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, le sénateur Trudel félicite le gouvernement d'avoir nommé un président, le sénateur Macpherson, qui comprenne le français. (38) Les sénateurs Bellerose, Paquet et Bureau, de Québec, protestent encore contre le fait que, dans un récent changement ministériel, le gouvernement ait omis de nommer dans le cabinet un sénateur québécois. Au fond, on répète dans des termes un peu moins violents la protestation de l'année précédente.

Au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, au début de la session de 1880-81, pour la troisième fois de suite, le sénateur Bellerose s'élève contre le fait que le Cabinet ne comprenne aucun sénateur. Son discours est, cette fois, d'une grande violence. Il déclare que les droits des Canadiens français sont méconnus,

---

(37) Id., p.56 et p.557

(38) Senate of Canada, 1880, p.3





diminués, abolis. (39) Le discours est assez violent pour que le sénateur de Boucherville s'en dissocie partiellement. Le sénateur Campbell, qui est toujours le représentant du gouvernement Macdonald au Sénat, tente de lui répondre en lui disant que les députés canadiens-français à la chambre des communes ont la charge de faire valoir les droits de leur nationalité bien plus que les sénateurs et en soutenant que toutes les sections du Canada ne peuvent avoir chacune leur sénateur dans le Cabinet. Québec doit donc modérer ses exigences. (40)

Au cours de la session de 1880-81, une motion fut présentée au Sénat pour obtenir des renseignements sur la nationalité, la langue, et la province d'origine et la religion des fonctionnaires fédéraux, par le sénateur F.-X. Trudel. Le leader du gouvernement, le sénateur Campbell, répondit que les recherches pour répondre à cette demande seraient coûteuses et le sénateur Trudel n'insista pas.

En 1882, toujours au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, le sénateur Alexander, conservateur, de l'Ontario, déclara que le Sénat devait s'efforcer d'être un corps législatif non partisan et il ajouta que le gouvernement manquait de considération à l'égard de la

---

(39) Senate of Canada, 1880-81, pp.26-27

(40) Id., pp.32-37



chambre haute en la laissant sans travail véritable jusqu'aux derniers jours de la session. (41) Pour la quatrième année consécutive, le sénateur Bellerose protesta contre le fait qu'il n'y avait aucun sénateur canadien-français dans le Cabinet. (42)

En 1883, il revint à la charge et il se plaignit en même temps que les présidents des deux chambres soient des Canadiens anglais. (43) Il fut appuyé par le sénateur Trudel.

Au cours de la session de 1883, le sénateur Alexander, conservateur, d'Ontario, proposa que les vacances au Sénat soient comblées dorénavant par des élections populaires. Il critiqua le fait que la chambre haute était de plus en plus composée de membres d'un même parti politique. "We are nothing more or less, déclara-t-il, than a pocket borough of the First Minister who is the marvel of the age." (44)

En 1884, au cours du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, deux sénateurs vanadiens-français, MM. Armand Bellerose et F.OX. Trudel reprochèrent au gouvernement de ne pas respecter l'esprit de la Confédération en ne nommant pas des sénateurs canadiens-français dans le cabinet et en ne faisant pas alterner à la présidence des

---

(41) Senate of Canada, 1882, pp.14-15

(42) Id., pp.15-16

(43) Senate of Canada, 1883, pp.19-21

(44) Id., p.396



deux chambres un Canadien français. (45) Plus tard, le sénateur Trudel demanda que les propositions au Sénat soient formulées en français et en anglais et le leader conservateur, le sénateur Campbell, le pria de se montrer indulgent. (46) Le sénateur Bellerose protesta aussi contre le fait que les Canadiens français étaient insuffisamment représentés au Sénat et il souligne que non seulement il n'y avait pas assez de sénateurs canadiens-français venant du Québec, mais aussi qu'il n'y en avait aucun pour représenter les Canadiens français de l'Ontario et des provinces maritimes. (47) Pendant la session, un projet à l'effet de faire une nouvelle répartition des subventions annuelles à payer par le Canada aux diverses provinces (47 Vict., c.4) fut adopté et il donna lieu au Sénat à un débat intéressant. Les sénateurs adoptèrent le projet à l'unanimité, mais le sénateur R.W. Scott, libéral, resté surtout célèbre par la loi de tempérance qui dans l'histoire porte son nom et qu'il présenta en 1878, protesta contre le financement des provinces par Ottawa. Il soutint en particulier " that in the neighboring republic, when states become involved in financial trouble, the Government at Washington does not come to their aid, consequently it makes them more careful and the lending pu-

---

(45) Senate of Canada, 1884, pp.23 et 52

(46) Id., p.66

(47) Id., pp.110-112





blic a little more cautious to what particular states they  
lend money to." (48) Le sénateur Henry A.N. Kaulbach se  
fit le défenseur des provinces.

"I am in favour, dit-il, of provincial  
rights as far as possible and I shall always  
endeavor to sustain them. I a doubt should  
arise to the jurisdiction on any subject as  
between the Central Parliament and the Pro-  
vincial Legislatures, I am inclined to give  
the benefit of that doubt to the local au-  
thorities." (49)

Au cours de la session de 1885, deux interven-  
tions offrent un certain intérêt. C'est tout d'abord le  
sénateur Bellerose qui proteste une fois de plus parce  
qu'il n'y a pas de sénateur canadien-français dans le Ca-  
binet. Il regrette aussi que le proposeur et le secondeur  
de l'adresse en réponse au discours du trône n'aient parlé  
qu'en anglais alors que dans le passé un des deux au moins  
s'exprimait en français. (50)

Le sénateur Scott reproche aussi au gouvernement  
d'envahir les champs de juridiction provinciale et de créer  
des conflits entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs pro-  
vinciaux. Le gouvernement de Macdonald était particulière-  
ment en lutte avec celui de l'Ontario et annulait les lois  
qu'adoptait cette province comme il en avait le droit en

---

(48) Id., p.671

(49) Id., p. 673

(50) Senate of Canada 1885, p.5 et p.22



vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Aussi le sénateur Scott pouvait-il dire : "I think if this Confederation is to be preserved that the federal power, which is a strong one, ought to be exceedingly cautious before it encroaches upon the provincial authority". Et l'orateur rappelant que naguère, en 1868 et 1869 le premier ministre Macdonald avait tracé lui-même les limites du droit fédéral d'annuler les lois provinciales, il ajoutait :

"I say it would have been a wise and a proper thing for this Dominion if the principles that then actuated the leader of the Government had continued to be his guide in the consideration of the subjects which have in recent years come under his attention as the head of this Government. He has not recently shown that broad statesmanship that formerly characterized him, but rather a tendency to cripple an important province that seemingly, politically, has not been favorably disposed to his own views. In all the contests that have arisen on those constitutional questions it is a matter of notoriety that the Dominion has been worsted. It arises. There ought to be some degree of elasticity allowed in provincial legislation, and unless the province is encroaching manifestly beyond its proper limit, it ought not to be interfered with, and the question ought to be discussed on a broader and more friendly basis. The Province of Ontario may feel that it was a fortunate thing for this country that there was a tribunal on the other side of the Atlantic made up of the law Lords of the Privy Council who took a more just view of the situation, wholly unbiased by any political feeling. I trust that the experience that has been gained in the past year may be a warning to future governments, that they are not to encroach upon the rights of the provinces. Our Dominion will be all the stronger; the people will be more contented if they feel that the constitution that was given to them, the written constitution, is one which is not to be encroached upon; that it has to be interpreted at least as fairly for the weaker



power as if it were of equal strenght to the parent power, because things of that kind naturally give rise to unpleasantness and irritation." (51)

Ce texte un peu long méritait d'être cité car il représente une des rares interventions sérieuses à cette époque d'un sénateur en faveur des droits provinciaux. Par ailleurs, il faut se rappeler que le sénateur Scott était libéral, qu'il était d'Ontario, et qu'après tout il exprimait au Sénat les idées du premier ministre libéral de sa province, Oliver Mowat.

La session de 1885 fut aussi pour le Sénat l'occasion de discuter pour la première fois d'une façon assez élaborée de son travail et de son rôle. Le sénateur Josiah Burr Plumb, conservateur, d'Ontario, présenta une motion pour attirer l'attention de ses collègues sur la nécessité d'encourager la présentation de bills privés dans cette chambre afin de mieux répartir le travail entre les deux chambres. (52)

---

(51) Id., p.18

(52) Journaux du Sénat, 1885, p.200

La proposition n'eut pas d'effet immédiat, mais beaucoup plus tard on augmenta de la façon suivante le travail du Sénat. Pour que les bills privés aillent naturellement d'abord à la chambre haute, il faut en quelque sorte offrir une prime aux intéressés. C'est ce qu'on a fait à Ottawa en 1934 alors qu'on a porté à la chambre des Communes, en laissant à \$ 200 les droits d'un bill débutant au Sénat. Le procédé a donné d'excellents résultats et depuis trente ans à Ottawa presque tous les bills privés sont d'abord étudiés au Sénat.





A partir de la motion, on en arriva à discuter du Sénat lui-même. Voici les interventions les plus révélatrices. Pour le sénateur Plumb, les sénateurs représentent diverses professions et possèdent divers talents, de telle sorte qu'ils forment un corps législatif aussi compétent que n'importe lequel corps législatif élu et pourtant le Sénat n'a pas assez de travail. (53) Quant au sénateur Scott, libéral, il déclare ceci : "My own view of what the constitution of this House should be is that it must come from the people by some means or other." (54) Le sénateur Power, libéral, de la Nouvelle-Ecosse, dit : "We find Sir John Macdonald speaking of the Upper Chamber giving an opportunity to the people to exercise a sober second thought. Now that is really one of the most important functions of a House like ours; and it is a function which I think no hon. gentleman will pretend to say this House has fulfilled since 1878." (55) Le sénateur Dickey défend le Sénat en ces termes : "I do not hesitate to say that as a rule in the proceedings of this House, I have always observed a disposition to discuss every question upon its merits." (56) Le sénateur Robitaille défend lui aussi le Sénat en faisant le raisonnement sui-

---

(53) Senate of Canada, 1885, pp.430-44

(54) Id., pp.444-48

(55) Id., pp.448-49

(56) Id., pp.603-12



vant : puisque les sénateurs sont nommés par le gouvernement et que celui-ci est responsable devant le peuple, les sénateurs sont donc eux aussi responsables.

Enfin, le sénateur Campbell, leader du gouvernement, conclut le débat en ces termes :

"Taking all things into consideration, the system of responsible government, the fact that a large majority of the members of the government must be in the other House, the power of that House over the fate of governments, the necessity of financial and trade measures and important things of that kind originating there, I do not think that anything more can be done in the direction of hinging business to this House further than that which I took occasion to mention in the report of 1868, which was that it must rest with the Government to do this." (57)

Le débat n'apporta aucune mesure concrète, mais il semble avoir poussé le représentant du gouvernement à présenter la proposition suivante qui fut agréée :

"Que les honorables messieurs Dickey, Haythorne, Plumb, Scott, Trudel et le proposant composent un comité qui sera chargé de considérer si l'on pourrait apporter des facilités à la dépêche des affaires en Parlement, spécialement en ce qui a rapport aux relations des deux Chambres, et qu'il soit envoyé un message à la Chambre des Communes pour demander à cette Chambre de vouloir bien nommer un égal nombre de membres qui s'uniront à ceux du Sénat dans la formation d'un comité mixte sur ce sujet." (58)

---

(57) Id., p.656

(58) Journaux du Sénat, Canada, 1885, p.267



Au début de la session de 1886, le sénateur J.-H. Bellerose, qui, ne l'oublions pas, est conservateur, s'attaque violemment à John A. Macdonald. Il déclare que l'affaire Riel, qui s'est déroulée l'année précédente, n'est que la plus récente des trahisons du premier ministre à l'égard des minorités et plus précisément à l'égard des Canadiens français. Après avoir expliqué pourquoi Riel n'aurait pas dû être pendu, il énumère les trahisons de Macdonald : le fait qu'il n'y ait pas de sénateur canadien-français dans le Cabinet; les injustices commises à l'égard des Canadiens français dans la distribution des postes de la fonction publique ; la législation anticonstitutionnelle. Et il ajoute que Cartier lui-même après avoir été trahi à Londres par Macdonald, qui tentait d'obtenir une union législative en dépit des engagements contraires qu'il avait pris, avait averti ses amis de ne pas se fier à Macdonald. (59)

Au cours de la session de 1886, le sénateur John O'Donohoe, libéral, d'Ontario, souligna le fait que les Irlandais catholiques n'étaient pas représentés dans le Cabinet, et il y eut sur le sujet un assez long débat, qui révèle plutôt certaines inimitiés personnelles que des oppositions de principes. (60) La session de 1886 vit aussi un débat sur

---

(59) Senate of Canada 1886, pp.44-54

(60) Id., pp.517-533; 577-601





le Sénat lui-même. Le sénateur Georges Alexander, conservateur, d'Ontario, mais souvent opposé au gouvernement, proposa que, "dans l'intérêt public les vacances qui surviendront dans le Sénat, par suite de décès ou par toute autre cause, ne soient pas remplies avant que le peuple du pays ait eu l'occasion, aux prochaines élections générales, d'exprimer ses vues sur la constitution du Sénat." (61) Le sujet des débats que provoqua cette proposition fut la réforme du Sénat lui-même. Les sénateurs Alexander et Scott se prononcèrent en faveur d'un Sénat électif. Le sénateur Power, libéral, de la Nouvelle-Ecosse, se dit lui aussi insatisfait de la constitution du Sénat. Le sénateur Trudel s'opposa évidemment à tout ce qui pouvait amoindrir la chambre haute. Un vote fut pris et trois sénateurs seulement contre trente-neuf votèrent en faveur de la proposition de leur collègue Alexander. (62)

En 1887, les sénateurs s'intéressèrent à la représentation de la Colombie britannique et du Manitoba dans le Cabinet. Le sénateur Donald MacInnis, qui se désignait comme libéral - conservateur et qu'on regardait comme indépendant, soutint que la Colombie britannique et le Manitoba

---

(61) Journaux du Sénat 1886, p.139

(62) Senate of Canada 1886, pp.328-350



avaient droit à un représentant pour chacune de ces provinces dans le Cabinet, si l'on tenait compte de leur population et des impôts que payaient leurs contribuables. Le sénateur John Abbott, qui venait d'entrer au Sénat où il était devenu le leader du parti conservateur, répondit que le choix des ministres ne pouvait être fait selon des règles rigides et que le Premier ministre avait une certaine latitude dans la désignation de ses collègues. (63)

Si les sessions de 1888 et de 1889 n'offrent guère d'intérêt, celle de 1890 mérite qu'on s'y arrête. C'est ainsi que lorsqu'un projet de loi vint devant le Sénat pour modifier la Loi sur le mariage de la soeur d'une épouse décédée, le sénateur Bellerose s'opposa au projet pour deux raisons : c'était un sujet de juridiction provinciale comme l'avait souligné John A. Macdonald au cours des débats de 1865; le projet ne tenait pas compte des catholiques. Le sénateur Kaulbach, conservateur, de la Nouvelle-Ecosse, s'opposa lui aussi au projet, mais il fut adopté par un vote de trente-sept à neuf. (64)

Au cours de la session, le sénateur MacInnes, de la Colombie britannique, présenta un bill pour rendre offi-

---

(63) Senate of Canada 1887, pp.196-207

(64) Senate of Canada 1890, pp.223-224; 255, 284, 291



ciel le gaélique. Il demanda que les documents et droits du Canada soient traduits en gaélique et que cette langue soit utilisée devant les tribunaux. On crut d'abord qu'il s'agissait d'une blague, mais le sénateur MacInnes affirma qu'il était tout à fait sérieux. Il souligna que dans le Nord-Ouest, il y avait suffisamment d'Écossais pour justifier la traduction des lois en gaélique. Dans ses remarques, il compara constamment le gaélique au français :

"Now, referring for a moment to the North-West, if the French language is to be maintained there as an official language - there is equally good reason for a similar recognition of Gaelic. I am not one of those who object to the perpetuation of the French language in this Parliament, providing Gaelic is put on the same footing." (65)

Les sénateurs ne prirent guère le bill au sérieux, mais le sénateur Abbott, craignant peut-être une réaction violente de la part des sénateurs canadiens-français, protesta énergiquement contre la proposition du sénateur MacInnes et il déclara ceci :

"Calculated to throw ridicule upon the just pretensions of our fellow citizens of French origin to have their language recognized in our courts and in our Parliaments, as we do recognize it, and as I hope we shall

---

(65) Id., p.298





continue to recognize it. That is the aspect which the Bill presents to my mind, and I do not propose to discuss it. I do not think there is any other man in the House who will imperil his reputation and position as a statesman and a public man by voting for it, and I hope that we may be allowed to proceed with the serious business of the House, and that the House will vote down the second reading of this Bill." (66)

Les sénateurs canadiens-français ne s'offusquèrent pas et le projet fut défait.

Au cours de la session de 1890, un projet de loi vit tous les sénateurs canadiens-français, Conservateurs et Libéraux, se grouper pour un vote. C'était un bill pour incorporer l'association des orangistes du Canada. Le sénateur Power, libéral, de la Nouvelle-Ecosse, prétendit que le bill ne relevait pas de la juridiction fédérale puisqu'il s'agissait de permettre à l'organisation de posséder des biens fonciers. Aucun des sénateurs canadiens-français ne parla contre le projet, mais tous votèrent contre. (67)

En 1890, il y eut aussi un nouveau débat sur la constitution même du Sénat. Le sénateur Pascal Poirier, libéral-conservateur, du Nouveau-Brunswick, proposa que l'"Acte de l'Amérique britannique du Nord soit amendé de manière à

---

(66) Id., p.306

(67) Id., pp.313,327 et p.332



conférer aux législatures provinciales le droit de nommer à l'avenir les sénateurs, à mesure que leurs sièges deviendront vacants, la Couronne se réservant la nomination de trois ou de six sénateurs additionnels ainsi que cela est actuellement prévu par la constitution." (68)

A l'appui de cette proposition, le sénateur Poirier prétendit que le peuple était insatisfait du Sénat et que le Sénat désirait être mieux représenté dans le Cabinet. Il deviendrait plus facile de faire de quelques sénateurs des ministres s'ils étaient élus par les Assemblées législatives des provinces car ainsi ils seraient plus près du peuple et ils représenteraient mieux les intérêts des provinces. (69)

Le sénateur Scott proposa un autre mode de choisir les sénateurs : que le gouvernement fédéral en nomme un certain nombre; que les législatures provinciales en nomme elles aussi et que les autres soient élus par le peuple. (70) Le sénateur McInnes réitéra une proposition qu'il avait formulée quatre ans auparavant : le choix des sénateurs en partie par les législatures provinciales et en partie par

---

(68) Journaux du Sénat 1890, p.208

(69) Senate of Canada, 1890, pp.517-525

(70) Id., pp.525-528



des élections populaires. (71) Le sénateur McCallum, conservateur, de l'Ontario, prétendit que le Sénat était aussi près du peuple que les Communes et qu'il n'était pas impopulaire. (72) Le sénateur Haythorne, libéral, de l'Île du Prince-Edouard, souligna que le Sénat devrait être différent des Communes et indépendant de cette chambre et il souhaita l'élection des sénateurs par le peuple. (73) Selon le sénateur Power, libéral, de la Nouvelle-Ecosse, à première vue un Sénat dont les membres étaient nommés pouvait aussi bien accomplir sa tâche qu'un Sénat élu par les législatures des provinces. Ce qu'il fallait, c'était un Sénat indépendant et non comme celui du moment, une chambre soumise au premier ministre. Et le sénateur Power se montrait en définitive favorable à la proposition de son collègue libéral, le sénateur Scott. (74)

Plusieurs sénateurs conservateurs défendirent le statu quo. Le sénateur Ogilvie, du Québec, invoqua cet argument bizarre que dans le passé, avant d'entre à la chambre haute, plusieurs sénateurs avaient déjà réussi à se faire élire. (75) Le sénateur Clemow, de l'Ontario, prétendit que l'opinion publique ne s'opposait pas au Sénat

---

(71) Id., pp.529-530

(72) Id., pp.535-541

(73) Id., pp.531-535

(74) Id., pp.535-536

(75) Id., pp.544-545





et que tant qu'elle ne le ferait pas il n'y avait aucune raison de changer quoi que ce soit. D'ailleurs, ajouta-t-il, sans doute avec raison, si les Libéraux étaient au pouvoir, ils ne parleraient pas de réforme du Sénat.(76)

Un des plus importants discours du débat fut évidemment celui du sénateur Abbott, leader du gouvernement et futur premier ministre du Canada.

"I think therefore, déclara-t-il, on all these grounds - on the ground of independance, on the ground of absence of party feeling, on the ground of experience and breadth of views, and on the ground of better training for the high position which they hold - a better selection would be made by the Parliament of the Dominion than could be expected to be made by the Legislatures of the Provinces, without any exception." ... (77)

"What are our duties?, ajouta-t-il plus loin, We have, in the first place, to examine and revise carefully the legislation which comes to us from the other House, and the legislation which we introduce ourselves. We have to scrutinize carefully the general policy of the Government, so far as it comes within our purview under our constitution. These are two of the most important functions that we perform if not the most important of them. But we have another : and it is no less vital to order and good Government. We must stand in the way when hasty or inconsiderate legislation, or some popular paraxysm or excitement leads to

---

(76) Id., pp.545-547

(77) Id., pp.554-555



measures which are injurious and disadvantageous to our country. If we do these three things, what more does our country demand of us ? What more have we to do then those three classes of things. Now have we performed those duties or have us not? I think I can share you in a moment that we have done them most efficiently and effectually ..." (78)

Le sénateur Poirier, avant de retirer sa motion, tenta de répondre au sénateur Abbott :

"By the proposed mode of election, dit-il, the Provinces would have a voice in this upper Chamber; we would be really the representatives of the Provinces- the other House is representative of the people and by that means we would have a much desired equilibrium, on equilibrium which is the ideal of all constitution makers from the times of remotest antiquity to the present moment - hon. gentlemen will admit that such a balance of powers does not exist in our Legislature." (79)

Et ainsi se termina un des premiers débats sérieux poursuivis par les sénateurs sur la chambre dont ils faisaient partie.

Au cours de la session 1890, un projet de loi fut présenté dans le but de déléguer à l'Assemblée législative des territoires du Nord-Ouest des pouvoirs qui étaient jusqu'alors détenus par le parlement fédéral. Parmi ces pou-

---

(78) Id., p.557

(79) Id., p.562



voirs, se trouvait celui de décider en quelle langue seraient publiés les procès-verbaux et les documents de l'Assemblée. Ce bill posa pour plusieurs sénateurs le problème du respect des droits des minorités et aussi le problème du respect de l'autonomie d'une législature. Le sénateur J.H. Bellerose, conservateur, du Québec, déclara qu'il s'agissait d'un bill inique vivant à supprimer les droits des Canadiens français. Il alla jusqu'à prétendre que les Canadiens français qui avaient voté pour le bill à la chambre des communes n'étaient pas "dignes de nos ancêtres" et qu'ils avaient manqué de courage. "Si nous cédon dans les territoires du Nord-Ouest, ajouta-t-il, le prochain pas sera d'amender la constitution pour sanctionner la loi du Manitoba abolissant l'usage du français dans cette province." (80) Le leader du gouvernement, le sénateur Abbott, répondit que la clause à propos des langues était la meilleure solution pour satisfaire le peuple. (81) Le chef des Libéraux, le sénateur Scott, soutint que la question n'aurait jamais dû être soulevée, qu'elle causait de l'agitation dans le pays mais que malgré tout, c'était un compromis qu'il fallait accepter. (82)

---

(80) Id., p.619

(81) Id., p.674

(82) Id., pp.670-671





Le sénateur M.A. Girard, conservateur, du Manitoba, province dans laquelle se posait cruelle le problème de la langue, déclara ceci :

"It is unfortunate that now, for the first time in a hundred years, this opposition to our language is developing itself, when it is only a question of a few years until it will naturally disappear on an official language before the courts and in the legislatures. The English people with their wealth, their spirit of progress, their enterprise and their intelligence, are certainly advancing so rapidly that it is more than probable the French language will be forced to go, and for my part I shall hail with pleasure the time when in this country we shall all call ourselves Canadians, and no longer English, Irish, Scotch or French." (83)

Plusieurs autres discours furent prononcés et le débat se termina dans la confusion par un vote dont l'interprétation ne prouve aucunement que le Sénat se soit regardé comme le protecteur des minorités. D'ailleurs, le bill des territoires du Nord-Ouest revint devant les chambres en 1891, le bill de l'année précédente, bien que voté aux Communes et au Sénat n'étant pas devenu loi, John A. Macdonald avait jugé bon de ne pas

---

(83) Id., p.600



s'aliéner les Canadiens français avant les élections. En 1891, il y eut nouvelle opposition au Sénat, en particulier par le sénateur Bellerose, mais le projet fut finalement adopté.

Dans les années qui suivirent, le problème de la langue française et celui des écoles des minorités devaient se poser à quelques reprises pour les sénateurs. En 1891, le sénateur M.-A. Girard demanda de connaître les documents soumis au Cabinet à propos de la loi manitobaine qui avait aboli l'usage officielle du français. Il déclara que c'était une loi injuste et il ajouta dans un langage quelque peu étrange pour un défenseur du français : "We look forward to a day when the use of the French language will disappear, but we prefer that should be the work of time and not the work of men who are now living." (84)

Au cours de la même session, le même sénateur Girard demanda de produire les documents concernant la question des écoles séparées au Manitoba et il en profita pour plaider la cause des catholiques de sa province. C'est l'occasion de s'arrêter ici pour examiner quelle a été l'atti-

---

(84) Senate of Canada, 1891, May 27, p.2



tude du Sénat dans une des questions de minorités les plus délicates qui se soient posées avant la fin du dix-neuvième siècle.

Détaché des territoires du Nord-Ouest après qu'ils eussent été unis au Canada, le territoire formant le Manitoba fut érigé en province en 1870. (85) On donna alors à la Province une constitution qui offrait beaucoup d'analogie avec celle du Québec et qui en particulier reconnaissait la dualité ethnique de la population. C'est ainsi que l'article 23 répétait pour le Manitoba les dispositions de bilinguisme de l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'article 22 donnait à la Province juridiction en matière d'éducation, mais il ajoutait que "rien dans les lois provinciales ne devrait préjudicier aux droits possédés lors de l'Union "par la loi ou par la coutume à aucune classe particulière de personnes dans la Province relativement aux écoles séparées" (Denominational Schools).

Il y avait un arrière-plan historique à la protection accordée par la constitution aux droits du fran-

---

(85) 33, Vict., ch.3, Canada.



çais et du catholicisme. L'Ouest canadien avait d'abord été colonisé par les Français et même les officiers écossais préposés aux principaux forts connaissaient le français. (86) En 1871, sur une population de quelque 25,000 personnes au Manitoba, la proportion d'habitants de langue française était à peu près de la moitié.

En 1881, sur 62,260, il n'y en avait plus que 9,949 et, en 1891, sur 152,506, il n'y en avait plus que 11,102. La minorité avait cependant survécu, mais à compter de 1889, elle fut victime d'une offensive concertée qui jusqu'à un certain point fut la réaction anglo-saxonne et protestante au règlement de la question des biens des Jésuites par Honoré Mercier. On eut vraiment la crainte que le règne du catholicisme et du français s'étende sur tout le Canada et c'est pourquoi, on décida de faire définitivement du Manitoba une province anglo-saxonne et non catholique. (87) Pour arriver à cette fin, des mesures furent adoptées systématiquement pour abolir le français dans la législature et dans les écoles. Au strict point

---

(86) R.P. A.-S. Morice, o.m.i., Histoire de l'Eglise catholique dans l'ouest canadien, vol.I, 1912,p.73

(87) Cf. W.L. Morton, Manitoba, A History. University Toronto Press, 1957, pp.241 et suivantes.





de vue juridique, l'abolition du français à la Législa- /  
ture pouvait se défendre, mais politiquement c'était la  
violation d'une entente antérieure à l'adoption de la  
constitution par le Parlement canadien.

L'abolition des écoles séparées allait à l'en-  
contre des dispositions constitutionnelles de l'article  
22 de la constitution du Manitoba.

Sans entrer dans tous les détails des nombreux  
événements judiciaires et politiques auxquels cette abo-  
lition donna lieu, rappelons qu'en définitive elle for-  
ça le gouvernement fédéral conservateur à intervenir. Il  
en fut question au Sénat au cours des sessions de 1893,  
1894, 1895 et 1896.

Dans les discussions, un groupe de sénateurs  
ayant à leur tête le sénateur Thomas-Alfred Bernier, conservateur,  
du Manitoba, soutinrent qu'il fallait adopter une loi rémé-  
diatrice comme le prévoyait la constitution. Un autre grou-  
pe, formé surtout de sénateurs anglo-protestants, défendaient  
l'attitude du gouvernement manitobain. Ils ne niaient pas  
que le gouvernement fédéral avait le droit d'intervenir, mais  
ils prétendaient que ce serait une erreur d'aller à l'encontre  
de l'opinion de la majorité des habitants d'une province. Dans  
le domaine de l'éducation, il fallait selon eux respecter l'au-  
tonomie du Manitoba. Il est difficile de juger si le<sup>m</sup> consti-



tutionnalisme" des uns et l'"autonomisme" des autres étaient sincères ou s'ils n'étaient l'un et l'autre que l'aspect formel ou la justification d'une option "a priori" en faveur ou contre les écoles séparées. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer qu'à l'occasion du problème des écoles du Manitoba, le Sénat ne s'y intéressa pas plus que la Chambre des communes et surtout qu'il ne crut d'aucune façon devoir se constituer plus que la chambre basse gardien des droits d'une province ou d'une minorité.

Le 23 juin 1896, les Libéraux, dirigés par Wilfrid Laurier, furent vainqueurs aux élections. Une nouvelle ère va commencer dans l'histoire politique du Canada, mais dans une foule de domaines, les jeux sont faits définitivement. Pendant plus qu'un quart de siècle, le Sénat a eu l'occasion de chercher sa voie. Il s'est contenté d'être partisan et ce n'est que très rarement qu'il a pu songer qu'il avait un rôle particulier à jouer dans un état fédératif. Quant à la dualité canadienne, il ne s'en est guère préoccupé. Il a été avant tout une chambre conservatrice au sens général du mot, chatouilleuse de ses droits et croyant que la grande façon de les faire triompher était de posséder le plus de représentants dans le cabinet.



En terminant ce chapitre, il est d'ailleurs amusant de constater que la plus grande joie du Sénat à cette époque semble avoir été la nomination du sénateur John Abbott comme premier ministre en 1891 pour succéder à John A. Macdonald. Le nouveau premier ministre en profita pour définir ce qui, selon lui, devait être le rôle du Sénat.

"To my mind, dit-il, the Senate to some extent is in a transition state. At first its functions were not perhaps thoroughly well understood. We had Ministers here who ruled over large spending departments, and who were obliged to seek their resources from the people by the medium of deputies, or agents, or representatives in the other House, not being in a position to speak directly to those who held the purse, and give the requisite information as to what they proposed to do with the money. I do not feel at all satisfied that this House is the proper place for those who rule over the great spending departments. I think that is very doubtful, and that this House has functions which have not yet been by any means exercised to the utmost. It is, as every one may see who has heard what has been said this evening, free from all rancorous party feeling; it is animated by a desire for the progress and success of the country, and altogether guided by a wish to perform its duty in directing and carrying forward legislation in the best possible form in the interests of the country. That seems to me to be recognized as one of the truly important functions of the Senate. It has the right of inquiry, like the other House, and it has been using of late that right of inquiry by prosecuting investigation into matters of the greatest importance to the country. That is another of the important duties of the Senate, and one that can be exercised by us, apart from the influence of that kind





of party feeling which must necessarily to some extent, attach to almost every step in a House largely governed by party considerations. As to its legislation, we have already on a former occasion discussed that subject at considerable length and I think every hon. member has recognized that this Houses possesses a wide field for its labours in legislation. Its seats are garnished by men from every profession and business in the Dominion, and from the most experienced men among them in every section of Canada, and if valuable opinions on banking, law, and business of all kinds, are required in any detail of legislation - and they are invariably needed, as everyone knows - they can be found on the benches of this House, I venture to say, in as great perfection and efficiency as in any assembly in this Dominion. It appears to me, therefore, that with these two great functions and others analogous to them, this Senate has plenty of work before it." (88)

La vision n'a rien d'original et elle n'est en rien influencée par quelque préoccupation de fédéralisme théorique ou pratique.

En terminant ce chapitre consacré à la vie du Sénat pendant les premières années de la Confédération, il est important de signaler que dès cette époque la province de Québec ne semble pas avoir eu une très grande confiance dans le Sénat. Le premier ministre Honoré Mercier attaqua même assez violemment la Chambre haute fédérale.

Dans le discours qu'il prononça à l'ouverture de

---

(88) Senate of Canada, June 17, 1891, pp.11-12



la conférence interprovinciale qu'il avait convoquée à Québec en octobre 1887, le premier ministre Honoré Mercier proposa l'élection des sénateurs par les législatures provinciales. "Il est généralement admis, déclara-t-il, que la constitution actuelle du Sénat présente de très graves inconvénients et que le pouvoir accordé aux autorités fédérales de placer dans cette chambre des hommes politiques appartenant tous au même parti, constitue un danger permanent de conflit entre les deux chambres du parlement fédéral et l'exécutif." (89)

Effectivement, la conférence adopta la proposition suivante :

"Que le principal but de la création du sénat était de protéger les intérêts respectifs des provinces comme telles; qu'un sénat dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, et à vie, ne donne aux provinces aucune sûreté adéquate, et que, dans le cas où il ne serait prochainement proposé aucun autre remède, l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord devrait être amendé de façon à limiter la durée de la charge de sénateur et à donner, à mesure qu'il survient des vacances, le choix de la nomination à la province où se produit la vacance, jusqu'à ce que, pour chaque province, la moitié des sénateurs représentant cette province soient des sénateurs par elle choisis; que désormais le mode pour choisir les sénateurs

---

(89) Compte rendu des procédures de la Conférence interprovinciale, tenue en la cité de Québec, du 20 au 28 octobre 1887 inclusivement, p.19



soit comme suit : si la vacance survient par le décès, la démission ou autre cause, d'un sénateur choisi par une province, cette province choisira son sénateur; si la vacance survient par le décès, la démission ou autre cause de tout autre sénateur, cette vacance sera remplie tel que maintenant prescrit par l'acte de confédération, mais seulement pour une période limitée;" (90)

Cette proposition comme toutes les autres de la conférence de 1887 fut envoyée au gouvernement fédéral, mais elle n'eut pas de lendemain.

---

(90) Id., pp.27-28



### CHAPITRE III

#### Le Sénat de 1896 à 1919

Lorsque les Libéraux prirent le pouvoir en 1896, le Sénat était évidemment en majorité conservateur et il devait le demeurer jusqu'en 1904. Dès la session qui suivit les élections, le problème de l'attitude du Sénat en face du gouvernement se posa. Le sénateur L.G. Power, libéral, de la Nouvelle-Ecosse, admit qu'"il va de soi qu'on ne peut s'attendre que le Sénat agira à l'égard d'un gouvernement libéral de la même manière que si c'était un gouvernement conservateur." "Naturellement, ajouta-t-il, on est mieux disposé envers ses amis, et cette Chambre a voté des mesures venant d'un cabinet conservateur qu'elle n'aurait jamais acceptées des mains d'une administration libérale." (1) Le sénateur Power ajouta cependant qu'il croyait et espérait que le Sénat ne ferait pas d'opposition "factieuse" au gouvernement. Le sénateur Mackenzie Bowell, qui avait été premier ministre conservateur, de 1894 à 1896, répondit : "Non, le Sénat ne fera pas d'opposition "factieuse" aux mesures du gouvernement." (2)

---

(1) Débats du Sénat du Canada, 1896, p.24

(2) Id., p.29





Le sénateur Oliver Mowat qui, après avoir été pendant de longues années premier ministre d'Ontario, était devenu ministre de la Justice dans le cabinet Laurier et qui en cette qualité défendit celui-ci, repoussa l'idée que la chambre haute se composait de vieillards, d'hommes qui sont décrépits, qui n'ont jamais été bons à rien ou qui ne sont plus propres à rien maintenant." (3)

Rappelant ensuite qu'il avait participé aux travaux de la Conférence de Québec, le sénateur Mowat déclara ceci :

"J'ai eu quelque chose à faire avec la rédaction de la présente constitution de cette Chambre. J'étais l'un des ministres du Canada présents à la conférence de Québec, où cette constitution fut votée par les représentants des différentes provinces. Cette constitution fut ensuite approuvée par les différentes législatures provinciales, puis, ayant finalement revêtu la forme d'un acte du parlement impérial, elle est devenue notre présente constitution. Je ne dis pas que je croyais alors que le système adopté en ce qui concerne cette Chambre, était un système sans danger. Je ne partageais pas cette opinion, mais mon chef, M. George Brown, le chef du parti libéral d'alors, - un homme très habile sous tous les rapports, - était en faveur d'une Chambre nommée par la couronne, et nommée à vie. Aussi, à l'exception de d'eux d'entre nous, tous les autres ministres de la province du Canada, telle qu'alors constituée, et les délégués de toutes les autres provinces repré-

---

(3) Id., p.44



sentées à cette conférence, partagèrent l'opinion de M. Brown. Les deux seuls membres de cette conférence qui furent d'avis contraire, furent l'honorable William McDougall et moi-même. Nous parlâmes contre, dans la convention, mais nous ne fûmes pas secondés. Force nous fut en conséquence d'accepter la proposition de nos collègues et nous l'acceptâmes, parce que nous considérions que la réussite du projet de confédération avait une importance qui devait dominer toute autre considération. Non seulement la confédération mit fin aux difficultés alors existantes, mais de plus, elle jeta sur le sol canadien les assises d'une grande nation." (4)

Il est intéressant de constater que le rôle fédératif du Sénat n'ait guère semblé avoir d'importance pour un Père de la Confédération. Dans le passé, Mowat s'était en outre montré assez dur pour la chambre haute et c'est avec plaisir que le sénateur Ferguson, conservateur, de l'Île du Prince-Edouard, le lui rappela :

"Si je ne me trompe pas, mon honorable ami a présidé la conférence interprovinciale qui s'est réunie à Québec en 1887. Parmi les résolutions adoptées par cette conférence, j'en ai lu une qui n'est pas aussi flatteuse pour le Sénat que le discours que nous venons d'entendre. Mon honorable ami a aussi présidé la convention libérale qui s'est réunie à Ottawa en 1893, et j'ai lu une résolution votée par cette convention qui n'est pas, non plus, aussi flatteuse pour le Sénat du Canada que l'est le discours qui vient d'être

---

(4). Id., p.46



prononcé. Quand je lis ces résolutions alors que résonnent encore à mon oreille les derniers échos du discours de l'honorable sénateur, je me rappelle les paroles suivantes :

Pourquoi cherchez vous à m'abattre tout en feignant de m'aimer." (5)

On reprochait surtout au sénateur Mowat le passage d'une lettre qu'il avait écrite le 2 mai 1896 à Wilfrid Laurier et dans laquelle il disait :

"It has been suggested that I might take a seat in the Senate instead of the House of Commons. I perceive the advantages of this, both as regards myself personally and as regards the consideration of future constitutional changes which would add to the usefulness of that body, assuming that a second chamber for the Dominion is to be retained. But how a second chamber for the Dominion is to be retained. But how a second chamber, consisting so largely of the nominees of one party, as the Senate now does, can be just to a new Government of another party, remains to be seen; and the necessity of early constitutional changes may depend on this." (6)

Le sénateur Lougheed, conservateur, des Territoires du Nord-Ouest, pouvait s'écrier moqueusement :

"Lorsque je constatai qu'il avait lancé ce manifeste guerrier, par lequel il nous

---

(5) Id., p.47

(6) C.R.W. Biggar, Sir Oliver Mowat, vol.II, Toronto, 1905, p.648





faisait connaître que, dans son opinion, il fallait, ou réformer le Sénat, ou le supprimer d'un seul coup, je vous avoue que ma surprise a été quelque peu profonde. Il n'est pas dans mes habitudes généralement, de descendre ici pour assister à l'ouverture de la session, mais je dois dire que j'éprouvais une certaine curiosité de me rendre ici à bonne heure afin d'assister au décès. Mais qu'elle n'a pas été ma surprise quand j'ai vu que, malgré l'attitude prise par mon honorable ami, attitude qu'il avait fait connaître à tout le pays afin de convaincre les amis du parti libéral que cette mesure radicale serait prise à l'égard de la Chambre haute, quelle n'a pas été ma surprise, dis-je, d'entendre l'honorable ministre exprimer des sentiments aussi doux et aussi remplis de sérénité au sujet du Sénat, que ceux que l'on trouve dans son discours prononcé l'autre jour dans son enceinte, au cours du présent débat." (7)

En réalité, sous le régime de Laurier, le Sénat ne connut guère une vie différente de celle que nous avons examinée en détail sous le règne des Conservateurs. Les nominations se firent strictement sous l'angle politique et en 1908, dans une déclaration restée célèbre, Laurier eut au moins le courage d'expliquer qu'à vrai dire il n'avait pu nommer que ses propres partisans.

"Lorsque vient le moment de choisir des hommes que nous croyons dignes de représenter le pays au Sénat, il est fort difficile, en fin de compte, de se départir, sous le rapport

---

(7) Débats du Sénat du Canada, 1896, p.117



du mérite, de l'usage consacré par notre régime parlementaire. Au temps de sir John Macdonald, il s'est nommé beaucoup de sénateurs, beaucoup plus que je n'en ai nommé moi-même. Il lui est arrivé de nommer un libéral; c'était un ami intime qui lui avait donné son appui dans une très pénible circonstance. J'ai le regret de dire que je n'ai pas encore trouvé dans les rangs conservateurs d'homme à l'esprit indépendant comme sir John Macdonald eut la bonne fortune d'en découvrir un au sein du parti libéral. Malgré tout mon zèle à scruter minutieusement dans les rangs de la gauche, il ne m'a pas été possible d'y découvrir un tel homme. Voilà pourquoi j'ai dû conseiller à Son Excellence de choisir les sénateurs dans nos rangs, et j'ai le plaisir de dire que les nominations que nous avons faites ont été généralement accueillies avec faveur." (8)

La session de 1907-8, la quatrième session du dixième parlement, au cours de laquelle Laurier formula la déclaration que nous avons citée plus haut fut d'ailleurs témoin d'un des premiers débats importants à la chambre basse sur la nature, le travail et l'existence même du Sénat. Trois députés avaient présenté des propositions concernant le Sénat, la première préconisait certaines réformes, la seconde demandait l'abolition du Sénat et la troisième suggérait qu'aux prochaines élections générales on soumette au corps électoral les questions suivantes :

1. Le Sénat devrait-il être aboli ?
2. Le mode de nomination des sénateurs devrait-il être modifié ?

---

(8) Débats de la Chambre des communes du Canada, session 1907-8, vol.1, 20 janvier 1908, p.1638



L'auteur de la première proposition, M.S.H.Mac-Intyre, libéral, avait déjà deux ans auparavant, en 1906, provoqué un débat sur le Sénat en proposant la motion suivante :

"Que pour rendre la constitution du Sénat plus conforme au principe du gouvernement représentatif et populaire, et aux idées du peuple canadien, cette Chambre estime qu'il conviendrait de l'amender (a) en abolissant à l'avenir la nomination à vie des sénateurs, (b) en limitant à trois législatures la durée du mandat des sénateurs, et (c) en fixant une limite d'âge qui ne devrait pas excéder quatre-vingts ans, et après laquelle la retraite deviendrait obligatoire." (9)

Le débat que provoqua cette proposition porta évidemment surtout sur les nominations. Celui de 1908 fut plus substantiel.

Dans son discours, le premier qui fut prononcé, le député McIntyre examina quelles sont les raisons ordinaires d'existence d'une deuxième chambre et il en arriva à dire :

"Elle (la deuxième chambre) doit protéger les droits des minorités et représenter l'ensemble du peuple plutôt que des majorités locales. Souvent elle aura à protéger les libertés provinciales et des aspirations

---

(9) Débats de la Chambre des communes, session 1906, vol.II, p.2339



populaires qui ne peuvent facilement être exposées dans nos consultations nationales ordinaires, pour l'élection des représentants du peuple aux Communes." (10)

Le premier ministre, Sir Wilfrid Laurier, participa au débat et en outre du passage que nous avons donné plus haut, il en est un autre de son discours qui mérite d'être cité parce qu'il a trait au fédéralisme.

"Nous avons d'autant plus raison de maintenir notre deuxième chambre que nous sommes sous le régime fédératif. La Constitution a établi le Sénat dans le but de protéger les minorités. Mon honorable ami a dit cet après-midi qu'il ne voyait pas comment le Sénat pouvait protéger les petites provinces: la protection réside en ce que la représentation à la Chambre des communes est basée sur la population, tandis qu'à l'égard du Sénat, c'est l'égalité de représentation qui prévaut." (11)

Et Laurier ajoutait plus loin :

"La première réforme que je recommanderais consisterait à consacrer le principe de l'égalité de la représentation au Sénat des diverses provinces, de façon que chacune d'elles y fût représentée par un nombre égal et restreint de sénateurs. A l'heure actuelle, le Sé-

---

(10) Débats de la Chambre des communes, session 1907-8, vol. 1, p.1577

(11) Id., p.1631





nat se compose d'environ quatre-vingts membres, dont vingt-autre représentent la province d'Ontario, vingt-quatre la province de Québec, quatre l'Ile du Prince-Edouard, dix la Nouvelle-Ecosse, dix le Nouveau-Brunswick, quatre le Manitoba, quatre l'Alberta, et trois la Colombie Anglaise. La réforme que j'aurais à suggérer tendrait à ce que chacune de ces provinces fût représentée par un nombre égal de sénateurs. Il existe neuf provinces; or, si chacune était représentée par disons six sénateurs, nous aurions un Sénat composé de cinquante-quatre membres, ce qui formerait un corps législatif assez nombreux et peu embarrassant." (12)

Et le débat se termina sans que rien ne soit changé.

Le Sénat eut aussi l'occasion, en 1906, de discuter de sa propre constitution lorsque le sénateur J.-O. David, libéral, du Québec, présenta une adresse demandant au Gouverneur général de "vouloir bien faire transmettre au Sénat copies de toutes pétitions, résolutions ou documents relatifs à l'abolition ou à la réorganisation du Sénat." (13) Dans son discours, le sénateur David déclara :

"Il n'y a aucun doute que la création du Sénat fut acceptée comme l'une des con-

---

(12) Id., p.1634

(13) Journaux du Sénat du Canada, 1906, p.196



ditions du pacte fédéral, et que, dans plusieurs des provinces, la confédération n'eût pas été acceptée comme elle l'a été si le Sénat n'avait pas été constitué et organisé comme il l'a été. Dans plusieurs provinces, notamment dans la province de Québec, il y avait une grande répugnance à accepter l'application à la Chambre des communes du principe de la représentation basée sur la population; mais cette province fut jusqu'à un certain point satisfaite, lorsqu'on lui représenta que le Sénat où les différentes provinces seraient également représentées, serait une sauvegarde pour les intérêts provinciaux et l'autonomie de chaque province." (14)

Plus loin, le sénateur David ajouta :

"Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de rappeler tous les services importants que notre Sénat a rendus; mais personne ne niera qu'il n'ait répondu à l'intention qu'ont eue les auteurs de la confédération en créant ce corps législatif. Pour ne parler que de ce que j'ai vu moi-même, depuis que je suis membre de cette Chambre, je puis dire que le Sénat a noblement fait son devoir, particulièrement lorsque les droits provinciaux se sont trouvés en jeu." (15)

Le sénateur David ne donna cependant aucune preuve que le Sénat s'était préoccupé des droits provinciaux et il se contenta de dire que son collègue le sénateur F.I. Béique traiterait le sujet, ce qu'il ne fit pas. Le sénateur David suggéra cependant que des changements

---

(14) Débats du Sénat du Canada, 1906, p.495

(15) Id., p.496



soient apportés dans le mode de nomination des sénateurs, qu'un tiers soient nommés par le gouvernement fédéral, un tiers par les gouvernements provinciaux et un tiers par les universités et autres corps publics. (16)

Le sénateur D. Ferguson, conservateur, de l'Ile du Prince-Edouard, proposa de permettre au chef de l'opposition de prendre part à la nomination des sénateurs afin de maintenir une certaine égalité dans la représentation des partis politiques. (17)

Un seul sénateur, le sénateur J.U. Ellis, libéral, du Nouveau-Brunswick, exprima des doutes sur l'opportunité de l'existence du Sénat :

"Je tiens à dire, déclara-t-il, que les doutes qui ont pu exister dans mon esprit sur l'utilité du Sénat existent encore - les arguments énoncés par ses partisans n'ayant pu les dissiper. Il n'a pas été prouvé clairement, selon moi, que le Sénat soit absolument nécessaire, et, bien que je ne puisse dire que son inutilité a été démontrée, je le répète, mes doutes sur ce point existent encore." (18)

Le débat, plutôt académique, se termina par un discours du vieux sénateur conservateur Mackenzie Boswell

---

(16) Id., p.499

(17) Id., pp.639-640

(18) Id., p.1022





qui s'opposa "à tout changement dans le système actuel"  
et qui ajouta moqueusement :

"Lorsque j'ai entendu les honorables sénateurs qui ont parlé contre le Sénat dans le passé et demandé sa réforme ou son abolition, j'ai pensé qu'ils auraient pu condenser leurs discours en quelques mots. Après une courte entrée en matière ils auraient pu dire que le Sénat était complètement réformé et était évidemment devenu respectable, parce qu'ils en faisaient maintenant partie. Cela aurait résumé toute la question." (19)

Aucun vote ne fut pris et au cours de la session de 1907-1908, un nouveau débat du même genre eut lieu. (20) On n'y trouve rien d'original. En 1909, on revient encore sur le sujet, mais la plupart des sénateurs semblent fatigués de discuter de leur propre existence. (21)

Au cours de la session de 1906-1907, le Sénat étudia aussi une déclaration de principe qui offre un intérêt spécial lorsqu'on parle du rôle du Sénat comme protecteur des droits des provinces. Le sénateur J.O. David proposa les résolutions suivantes :

---

(19) Id., p.1178

(20) Débats du Sénat 1907, 1908, pp.105-133, 188-201, 693-702  
793-800, 806-823, 841-845

(21) Débats du Sénat, 1909, pp.36-42, 88-107



"1. Le Sénat insistera sur l'application de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, conformément à l'esprit et à la véritable intention de cet article, dans le but de protéger et de maintenir les pouvoirs exclusifs des législatures des provinces du Canada.

2. Le Sénat ne considérera pas la simple insertion dans un bill d'une déclaration qu'une entreprise est à l'avantage général du Canada, comme une raison suffisante en elle-même pour justifier l'exercice de l'autorité législative du parlement du Canada.

3. Le Sénat n'adoptera aucun bill contenant une déclaration qu'une entreprise locale est à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces, à moins que la vérité de cette déclaration n'ait été démontrée.

4. Le Sénat ne considérera pas le fait qu'un bill contient des dispositions relatives à des sujets du ressort de l'autorité législative du parlement du Canada, comme une raison suffisante en elle-même, pour justifier l'introduction d'autres dispositions relatives à des sujets qui ne sont pas de ce ressort." (22)

Pour bien comprendre la raison de l'intervention du sénateur David, il faut rappeler qu'en vertu du paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le parlement fédéral a juridiction sur "les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la pro-

---

(22) Débats du Sénat du Canada, 1906-7, p.719



vince, serait avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces." (23) On comprend qu'interprétée littéralement, cette disposition, comme le faisait remarquer le sénateur David, "serait le moyen de réduire à néant l'autonomie provinciale." (24)

Dans son discours, le sénateur David déclara que le Sénat devrait "établir une règle ayant pour objet de prévenir toute législation qui empiète sur les droits provinciaux" et il ajouta :

"Le Sénat devrait prendre l'initiative sur une question de cette importance parce que personne ne saurait nier que l'intention des pères de la constitution ne fût de faire du Sénat la protection des droits provinciaux." (25)

Plus loin, le sénateur David affirma sans toutefois apporter des preuves :

"S'il y a quelques cas dans lesquels le Sénat n'a pas fait ce qu'il aurait dû

---

(23) Cf. sur la portée de cette disposition J.M. Gouin et Brooke Claxton, Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les provinces. Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Appendice 8, chapitre IV

(24) Débats du Sénat, 1906-7, p.720

(25) Id., p.723



faire, il y a aussi nombre de cas où le Sénat a refusé de ratifier des bills ayant pris naissance dans la chambre des communes; qu'il a rejeté plusieurs de ces bills; qu'il en a amendé d'autres, afin de protéger l'autonomie provinciale." (26)

Un seul autre discours substantiel fut prononcé sur la question par le sénateur S.W. Ross, libéral, d'Ontario, qui insista sur le fondement constitutionnel solide des juridictions provinciales. "Dans sa sphère, souligna-t-il, le parlement du Canada n'est pas plus fort, constitutionnellement que les législatures des provinces. Les Législatures locales ne sont en aucune façon subordonnées au parlement du Dominion." (27)

La plupart des sénateurs semblèrent indifférents à la déclaration de principe proposée par le sénateur David : le leader du gouvernement ne fit aucun commentaire même si au moins deux sénateurs demandèrent qu'il se prononçât. (28) Le leader de l'opposition se contenta d'affirmer "Nous savons ce qu'est la constitution et nous ferions mieux d'y adhérer." (29) Le vote

---

(26) Id., p.724

(27) Id., p.809

(28) Id., p.815





fut de 48 "pour" et de "un" contre.

En 1916, le sénateur H.J. Cloran, libéral, du Québec proposa de réduire les pouvoirs du Sénat à ce qu'étaient devenus ceux de la chambre des Lords : lorsque le Sénat aurait rejeté un projet au cours de deux sessions consécutives, les Communes, à la session suivante, auraient eu de plein droit le pouvoir d'adopter le projet sans qu'il soit référé au Sénat. Pour des raisons de procédure, la proposition fut retirée et il n'y eut pas de débat. (30)

Enfin, en 1918, le rapport d'un comité spécial établissant que le Sénat avait des droits en matière de loi de finances, problème que nous n'avons pas à étudier ici, provoqua un long débat au cours duquel revint le leitmotiv voulant que le Sénat soit le gardien des droits des provinces. Sir James Loughheed, leader du gouvernement conservateur, conclut cependant son discours par ces mots :

"Il y a une tendance de la part du Sénat quelquefois à faire valoir trop le sens de sa responsabilité, parce que nous croyons que nous sommes ici les gardiens des provinces particulières que nous représentons. Le public hésite à placer cette

---

(30) Débats du Sénat, 1916, pp.400-405



responsabilité sur nos épaules. Il considère cette Chambre comme un corps non responsable à l'électorat; et conséquemment, il s'attend naturellement, quoique dise la constitution à ce que la Chambre des représentants continue à exercer ses pouvoirs comme elle l'a pratiquement toujours fait depuis la Confédération, et à contrôler le vote du Parlement sur les questions de subsides. Je n'exprime pas cette opinion avec l'idée de demander l'abandon des pouvoirs que nous possédons, mais simplement pour faire remarquer que nous devons toujours exercer ces pouvoirs avec sagesse et modération." (31)

De 1896 à 1919, le Sénat eut à quelques reprises l'occasion de jouer son rôle de protecteur des provinces ou des minorités, mais il n'en profita guère.

En 1905, lorsqu'on discuta les deux projets de loi créant la province en Saskatchewan et d'Alberta, la question des écoles se posa. En présentant le projet de loi créant l'Alberta, le sénateur R.W. Scott, leader du gouvernement, déclara :

"La proposition que renferme le présent bill est considérablement différente des concessions, si je puis les appeler ainsi, qui avaient été faites par le parlement en 1875, et qui avaient été longuement discutées dans cette chambre-ci. Elles ne sont que le fantôme de ce que le parlement avait accordé au peuple. Cependant, pour l'amour

---

(31) Débats du Sénat, 1918, p.727



de la paix, la minorité est prête à les accepter. Elle veut se tirer le mieux possible de la situation. Virtuellement, il n'y aura pas d'écoles séparées. Il n'y aura qu'une demi-heure d'instruction religieuse, de 3.30 à 4 heures, si les commissaires le désirent. A part cela, les instituteurs doivent passer par l'Ecole Normale, porter des diplômes et être sous la direction de l'inspecteur. Qu'un instituteur enseigne dans une école publique ou dans une école séparée, il doit porter le même diplôme. L'école doit être inspectée par un officier nommé, non pas par les commissaires, mais par le gouvernement. Les livres d'écoles sont choisis par le gouvernement. Quand je dis le gouvernement, j'entends la commission nommée par le gouvernement dont, je crois, un des membres est le président. Ainsi, virtuellement, les écoles dont il s'agit sont des écoles publiques jusqu'à 3.30 heures de l'après-midi." (32)

Il s'ensuivit de longues et assez orageuses discussions. Mais aucun amendement sérieux ne fut apporté au projet original. Le premier et le plus significatif des votes pris sur un amendement du leader de l'opposition visant à renvoyer le bill à six mois, donna les résultats suivants: 33 "contre", et 7 "pour"; (22 sénateurs ont "paire"). Le vote s'effectua quasi parfaitement selon les lignes de partis; seuls trois sénateurs conservateurs dérochèrent, en votant contre l'amendement.

Les libéraux présentèrent le bill comme étant

---

(32) Débats du Sénat, 1905, p.618





le meilleur compromis réalisable, compromis approuvé par les députés des Territoires du Nord-Ouest aux Communes et contre lequel le peuple des Territoires avait aussi peu de griefs qu'il avait d'intérêt à toute cette question des écoles. (33)

Les Conservateurs avaient deux sortes d'objections, parfaitement contradictoires d'ailleurs : 1o- ce bill est un accroc à l'autonomie des provinces; 2o- il n'accorde pas réellement des écoles séparées aux catholiques.

Tous restèrent sur leur position jusqu'à la fin et la majorité libérale l'emporta aisément. Il n'existait aucun accord entre les sénateurs canadiens-français sur cette question; les consignes de parti furent respectées.

En 1915, le Sénat se montra très "provincialiste" à l'occasion de l'étude d'un projet de loi ayant pour objet de donner juridiction à la Cour suprême du Canada pour entendre les causes en appel des jugements de toute cour provinciale dans toute procédure intentée en vertu de la loi des élections provinciales contestées." (34) Les sénateurs

---

(33) Id., p.698

(34) Débats du Sénat, 1915, p.389



libéraux qui étaient en majorité contre le gouvernement conservateur réussirent à faire renvoyer le projet à six mois après avoir plaidé qu'il était préférable que dans un domaine aussi strictement provincial, seules les cours provinciales aient juridiction. Le vote se fit cependant selon les lignes de partis.

En 1915, le sénateur J.O. David donna l'occasion à ses collègues de jouer leur rôle de protecteurs des minorités lorsqu'il provoqua un débat sur les écoles bilingues de l'Ontario, c'est-à-dire sur le fameux règlement XVII. Notons que la chambre des communes ne devait discuter la question que l'année suivante à l'occasion de la motion Lapointe. (35) Le sénateur David fit la proposition suivante dans laquelle on notera la référence au rôle du Sénat :

"Cette Chambre, sans déroger au principe de l'autonomie des provinces, juge qu'il est convenable et dans les limites de ses pouvoirs et de sa juridiction et en vue de l'objet pour lequel il a été établi, de regretter les malheureuses divisions qui paraissent exister dans la population de la province d'Ontario relativement à la question de l'enseignement bilingue, et croit que l'intérêt du pays tout entier exige que

---

(35) Débat des Communes, Canada, 9,10,11 mai 1916



de pareilles questions soient étudiées avec générosité et patriotisme, et réglées de façon à maintenir la paix et l'harmonie entre les divers éléments nationaux et religieux du pays, conformément aux desseins des pères de la Confédération et à l'esprit de notre constitution.<sup>36</sup> (36)

Plusieurs sénateurs prirent part aux débats qui couvrent près de cent pages dans les Débats du Sénat, mais aucun vote ne fut pris.

Entre 1896 et 1919, le Sénat continua donc à jouer à peu près le même rôle que dans les premières années de la Confédération. A quelques reprises, on prétendit qu'il existait pour protéger les provinces et les minorités, mais dans la réalité il ne témoigna pas plus que la Chambre des communes d'un caractère "fédératif" et il ne fut en rien une chambre exprimant la dualité canadienne. Il fit parfois son autocritique, mais ne songea pas sérieusement à se réformer.

---

(36) Débats du Sénat, 1915, p.67



#### CHAPITRE IV

##### Le Sénat de 1919 à 1927

Au lendemain de la guerre de 1914, entre 1920 et 1930, on put croire que le problème du Sénat deviendrait plus qu'académique et qu'une véritable réforme de la chambre haute serait entreprise.

Dans le discours du trône qui marqua, le 5 février 1925, l'ouverture de la session, le gouvernement de M. King annonçait "la convocation d'une conférence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux afin d'étudier la question d'amender l'Acte de l'Amérique britannique du Nord quant à la constitution du Sénat et à d'autres points importants." (1) Dès la discussion sur l'adresse en réponse au discours du trône, quelques sénateurs firent allusion à ce qu'ils regardaient comme une attaque du gouvernement à l'égard du Sénat. Le sénateur C.-T. Beaubien, conservateur il est vrai, alla jusqu'à déclarer que le gouvernement attaquait "la province de Québec au point de vue constitution-

---

(1) Journaux de la Chambre des communes du Canada, session 1925, p.6





nel." "Pour la première fois, depuis la Confédération, ajoutait-il, on voit un gouvernement s'attaquer - ce n'est pas autre chose - au château-fort des minorités dans le Dominion." "En effet, il n'y a pas de doute que le pacte de la confédération instituait le Sénat gardien des droits des minorités ..." "Nous voyons aujourd'hui, sous la forme d'une phrase très inoffensive dans le discours du trône, la première attaque réelle contre la constitution de notre pays, contre cette partie qui doit être et qui est la plus sacrée pour la province de Québec." (2)

Plus loin, le sénateur Beaubien déclara :

"Je n'aime pas, lorsque je discute sur les lois, adopter le point de vue régional; mais dans l'occurrence, la constitution m'y oblige. N'oubliez pas, messieurs, que lorsque le Sénat a été institué, on a reconnu les intérêts régionaux et qu'on a imposé à chacun de nous le devoir de protéger ces intérêts. Or mon devoir à moi est de parler pour ma province ... Lorsque les intérêts régionaux sont menacés, je ne suis autorisé à agir que pour ma propre province, ou plutôt je devrais dire, étant donné la constitution; car ma province, pour que les intérêts régionaux soient intégralement et dûment protégés, a été sectionnée, chaque section étant confiée aux soins d'un sénateur." (3)

---

(2) Débats du Sénat du Canada, 1925, pp. 57-58



Quoique libéral, le sénateur J.O. David tint à peu près les mêmes propos et déclara : "Le Sénat devait être constitué de telle façon qu'il offrit une garantie aux minorités et pour l'autonomie des provinces." (4)

Le sénateur Rufus H. Pope, parlant au nom de la minorité anglo-saxonne du Québec, déclara :

"L'élément protestant ... la minorité de langue anglaise est absolument d'accord avec la majorité dans cette province (Québec) pour déclarer qu'il est opposé à tout changement que l'on voudrait apporter dans la constitution de cette Chambre, pour supprimer le droit du peuple de réclamer la protection de cet honorable corps parlementaire chaque fois que les droits des minorités, française ou anglaise, seront violés." (5)

Le 28 avril, le sénateur Onésiphore Turgeon, du Nouveau-Brunswick, proposa :

"Que, de l'avis de cette Chambre, il est inopportun d'apporter des modifications à la Constitution du Canada telle qu'établie par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et ses emplacements ainsi que l'énonce le Discours du Trône prononcé à l'ouverture de la présente session du parlement, à moins que les provinces, que ces modifications affecteraient n'y donnent leur unanime consentement exprimé par leurs législatures respectives." (6)

---

(4) Id., p.64

(5) Id., p.78

(6) Id., p.154



"J'admets, déclara-t-il dans le discours qu'il prononça à l'appui de sa proposition, qu'un des devoirs du Sénat est de protéger les minorités des différentes provinces et de défendre les mesures qui concernent ces dernières, mais là ne s'arrêtent pas leurs devoirs. Les Sénateurs doivent surveiller d'abord les intérêts de tout le pays car ils sont moins liés que les membres de la Chambre des communes par les intérêts locaux et secondaires." (7)

Le sénateur Thomas Chapais fit l'éloge des chambres hautes en général et, spécialiste de l'histoire politique et constitutionnelle du Canada au dix-neuvième siècle, il insista sur le fait que le Sénat avait été créé en partie pour permettre aux Canadiens de langue française du Québec d'accepter la représentation selon la population et il alla jusqu'à dire :

"Il n'est pas téméraire d'affirmer que, sans la création du Sénat, sans la constitution particulière qu'on lui a donnée, la tentative de confédération aurait abouti à un misérable échec et qu'on chercherait vainement aujourd'hui le Dominion du Canada sur la carte du continent nord-américain." (8)

---

(7) Id., p.161

(8) Id., p.171





Le sénateur Chapais ne montra toutefois pas comment le Sénat avait dans la réalité protégé le Québec ou les minorités.

La conférence fédérale-provinciale annoncée dans le discours du trône et au cours de laquelle il devait être question du Sénat ne fut convoquée qu'en 1927. Elle consacra toute la séance de l'après-midi du 3 novembre à l'étude de la réforme du Sénat. "Les membres de la Conférence, dit le compte-rendu, se prononcent unanimement contre l'abolition de la chambre haute et presque tous s'entendent à rejeter le principe d'un Sénat électif. Mais les opinions divergent considérablement quant aux modes de réforme proposés à la population du pays ces dernières années et qui ont à différentes reprises été agités au Parlement et ailleurs." (9) Dans le discours qu'il prononça, l'honorable Ernest Lapointe, ministre de la Justice, rappela "les différentes et nombreuses propositions faites à diverses époques au sujet de la Chambre haute :

1<sup>o</sup>-Abolition; 2<sup>o</sup>-Adoption du principe électif, direct ou indirect; 3<sup>o</sup>- Combinaison du système électif et de celui des nominations; 4<sup>o</sup>- Limitation de la durée d'office; 5<sup>o</sup>- Limite d'âge avec retraite; 6<sup>o</sup>- Adoption entre les deux Chambres du système de relations qui existent entre

---

(9) Conférence fédérale-provinciale 1927, Ottawa, 1928, p.10



la Chambre des communes et la Chambre des Lords en Angleterre. Il s'agit en l'espèce des pouvoirs que peut avoir la Chambre haute de rejeter ou de modifier les lois financières et autres." (10)

Et le résumé se termine par ces mots :

"Tout le long de la discussion, on met fréquemment de l'avant le droit que possèdent les provinces d'être consultées en cette importante matière. Malgré un fort courant d'opinion en faveur de toute réforme qui pourrait raffermir les institutions parlementaires, tous les orateurs s'accordent à souligner l'importance du Sénat et à voir en lui un corps créé pour la protection des droits des minorités, corps établi pour servir de barrière à toutes lois fautives ou hâtives, comme l'ont voulu les Pères de la Confédération après une étude approfondie de la question." (11)

Mais la discussion fut sans lendemain. C'est qu'en réalité le premier ministre de l'époque, M. Mackenzie King, n'attachait pas beaucoup d'importance au Sénat et qu'il ne croyait même pas nécessaire de réformer une

---

(10) Id., pp.10-11

(11) Id., pp.



Chambre qu'il contrôlait facilement. (12)

- 
- (12) Dans William Lyon Mackenzie King 1924-1932, The Lonely Heights, University of Toronto Press, 1963; H. Blain Neatby semble avoir bien analysé les sentiments de M. King à l'égard du Sénat lorsqu'il écrit : "King certainly did not think of the Senate as a legislative body" (p.233) Pour ce qui est de l'aspect de la question qui nous intéresse plus particulièrement, il ajoute : "And whatever the Fathers of Confederation may have intended, King knew that he and his colleagues were more effective spokesmen for racial and religious minorities and for provincial rights than any politicians who had retired from the competition for votes." (pp.233-234)



## CHAPITRE V

### Le Sénat de 1927 à nos jours

Depuis 1927, dans les milieux politiques, à la Chambre des communes aussi bien qu'au Sénat, et dans les journaux et revues s'est maintes fois posé le problème du Sénat sans que la question n'ait jamais paru bien sérieuse et sans que la réalité surtout se manifeste au niveau de la Chambre haute le jeu véritable du fédéralisme.

Le Sénat n'a pas joué depuis 1927 un rôle différent de celui que nous avons analysé pendant le premier demi-siècle de la Confédération. On l'a bien vu lors de la discussion, au cours de la session de 1960-61, de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement et les provinces. On prétendit que le projet avait été présenté trop tard au Sénat, qu'il ne satisfaisait pas les provinces et qu'il n'était pas conforme au principe qui veut que le gouvernement qui dépense soit celui qui perçoit les impôts. Mais le sénateur A.W. Roebuck, libéral, ne put s'empêcher de déclarer :

"Du point de vue diplomatique, du point de vue de l'unité nationale et du bien commun du pays, le bill avec ses dis-





positions relatives aux subventions fédérales est une faillite lamentable. Et voici que le Sénat se voit réduit à l'impuissance pour le moment, et qu'il ne lui reste qu'à adopter le projet de loi ... En conclusion, je dis que nous devons adopter le projet de loi en en laissant toute la responsabilité au gouvernement devant les électeurs qu'il devra consulter sans beaucoup tarder." (1)

Tous les partis politiques ont de quelque façon posé le problème du Sénat surtout lorsqu'ils étaient dans l'opposition. Les Conservateurs en particulier se sont montrés assez violents à l'égard du Sénat libéral et il est intéressant de lire ce commentaire de Frank Flaherty dans Canadian Business de décembre 1961 :

"John Diefenbaker isn't the first prime minister to talk about Senate reform. He is, however, the first to persist in talking about it long after taking office. The last prime minister who went on record as favoring Senate reform never publicly revised his views but generally behaved as if he had decided the Senate was not such a bad institution after all." (2)

Le nouveau parti démocratique  
et la dualité canadienne

Le nouveau parti démocratique et le parti

---

(1) Débats du Sénat 1960-61, p.1315

(2) Canadian Business, Montreal, vol.34, no 12, December 1961, p.12



CCF qui l'a précédé ont toujours été opposés au Sénat et ils l'ont regardé comme le sanctuaire du conservatisme. Evidemment, le système de nomination à la discrétion des partis politiques au pouvoir n'a jamais permis que des représentants d'orientation socialiste y soient nommés. Le nouveau parti démocratique n'a même pas songé sérieusement à la réforme du Sénat et il s'est contenté en général de réclamer son abolition. Déjà, en 1933, dans le Manifeste de Régina, on pouvait lire ce paragraphe sévère consacré au Sénat :

"Le Sénat canadien institué à l'origine pour sauver, garder les droits des provinces, mais qui a même failli dans cette fonction, est devenu petit à petit le rempart des intérêts capitalistes, tel qu'en fait foi le grand nombre de directeurs de compagnies que détiennent ses membres séniles. Par sa composition singulière - un nombre fixe de membres nommés à vie - il constitue l'une des assemblées les plus réactionnaires du monde civilisé. C'est un obstacle constant à toute législation progressive, et la seule manière satisfaisante d'envisager les difficultés constitutionnelles que le Sénat crée, c'est de l'abolir tout simplement." (3)

En 1939, 1940 et 1943, M. Coldwell demanda au gouvernement libéral de se préoccuper du problème du Sénat :

- 
- (3) Lewis & Scott. Un nouveau Canada, Valiquette, Montréal, 1943, p.260
- (4) Débats de la Chambre des communes, 1943, p.36



"On nous a promis, déclarait-il en 1943, la réforme du Sénat en 1921 et, en 1943, le Sénat compte treize sièges vacants et constitue l'institution la moins démocratique, la plus inutile et la plus dispendieuse qu'on puisse trouver dans le monde." (4)

Après une escarmouche entre le Sénat et la Chambre des communes alors que, le 3 avril 1964, le sénateur Grattan O'Leary avait empêché que se réalise l'unanimité de consentement nécessaire au vote en trois lectures sur coup d'estimés dans lesquels se trouvait un montant destiné à renflouer d'urgence la caisse de l'assurance chômage, le député NPD, M. Knowles, déclara qu'il présenterait un bill pour abolir le Sénat. Ce bill fut présenté, mais le projet n'alla pas plus loin. Toutefois, on peut sans doute se rappeler cette déclaration de M. Angus MacInnis, en 1955 :

"Le programme de notre parti comporte l'abolition du Sénat; évidemment, j'appuie ce programme, mais je dois reconnaître que je n'ai jamais été très enthousiaste pour ce qui est de cet article en particulier, car je ne vois pas très bien comment nous pourrions entreprendre d'abolir le Sénat. Si nous formions le Gouvernement, nous nous hâterions de nommer au Sénat quelqu'un qui pourrait nous y représenter, dès l'ouverture du Parlement. Une fois que nous nous

---

(4) Débats de la Chambre des Communes, 1943, p.36





serions engagés sur cette voie, nous pourrions probablement songer à faire volte-face au sujet de l'abolition." (5)

Sans lier formellement son projet à l'abolition et à la réforme du Sénat, le chef du nouveau parti démocratique, M.T.C. Douglas, a proposé, en mars 1963, la création d'un conseil de la confédération qui serait formé d'un nombre égal de Canadiens français et de Canadiens anglais.

"L'institution, a-t-il déclaré, aurait pour fonction permanente d'étudier toutes les questions qui risquent de nous diviser si profondément aussi longtemps que nous les laisserons sans réponse." "Elle permettrait un dialogue constant entre les deux nations. Elle saisirait les gouvernements fédéral et provinciaux des dangers auxquels ils font face. Le Conseil de la Confédération serait la concrétisation de notre désir de biculturalisme. Il cristalliserait définitivement le concept d'égalité des partenaires dans la Confédération." (6)

Mais il semble bien que la suggestion la plus

---

(5) Débats de la Chambre des Communes, 1955, p.5601

(6) Le Devoir, vendredi 1er mars 1963, p.1



récente de réforme du Sénat en fonction de la dualité canadienne soit celle qu'a formulée, en 1964, Me Jacques-Yvan Morin, professeur à la faculté de Droit de l'Université de Montréal. (7)

Après avoir rappelé "que les constituants de 1867 ... ne réussirent guère qu'à créer une Chambre des Lords à petit pied, si peu soucieuse de protéger l'autonomie des provinces qu'elle représente et si mal préparée, au demeurant pour le faire, qu'il est permis d'affirmer que cet aspect de l'ordre constitutionnel canadien n'est qu'un simulacre de fédéralisme." Me Morin a souligné que "le véritable protecteur des compétences provinciales fut en réalité le comité judiciaire du Conseil privé." Et Me Morin ajoutait :

"Il faut aujourd'hui revenir au bicaméralisme en tant que moyen de maintenir l'équilibre entre les forces centripètes et les forces centrifuges qui s'affrontent au sein de la Confédération. Le Sénat n'a plus aucun rôle utile à jouer sous son aspect de Chambre des lords; il serait préférable de l'abolir que de le voir subsister indéfiniment sous cette forme. Mais la véritable solution est autre."

---

(7) Jacques-Yvan Morin. "Un nouveau rôle pour un Sénat moribond" dans Cité libre juin-juillet 1964.



Plus loin, Me Morin écrivait :

"Une fois admis que les sénateurs doivent représenter directement les entités constituantes, surgit une question plus épineuse : Le Sénat devra-t-il émaner des dix provinces ou de deux groupes ethniques qui ont posé les fondements du pays et du régime actuel ? Dans le premier cas, il est évident que le Québec demeurerait une minorité au sein de la Chambre; il ne pourrait guère, en effet, réclamer une plus grande proportion des sièges que celle qui lui est dévolue à l'heure actuelle, soit environ 21% (24 sièges sur un total possible de 110). Encore ce pourcentage n'est-il pas fondé sur le principe de l'égalité des Etats-membres de la fédération ... Néanmoins, si le Québec obtenait le droit de désigner lui-même ses représentants, ce système constituerait déjà un progrès énorme par rapport à la situation actuelle. Le gouvernement provincial serait donc bien inspiré d'en faire un objectif immédiat de sa politique."

Cependant, faisait encore remarquer Me Morin, comme la réalité canadienne devient de plus en plus "celle de deux nations coexistant au sein d'un même état", il serait préférable que le Sénat réformé reflêtât "ce caractère foncièrement bi-national du Canada, en accordant une représentation égale aux anglophones et aux francophones sans tenir compte des frontières provinciales."

C'est le rêve d'une Chambre haute assurant au niveau fédéral une meilleure réalisation du principe de participation, participation non pas de dix provinces mais des



deux groupes ethniques qui, de plus en plus, constituent la division réelle du Canada.

Les Canadiens de langue française ne peuvent guère espérer posséder à la Chambre basse une représentation supérieure au tiers des députés, à laquelle leur donne droit leur proportion dans le pays, mais dans une Chambre haute idéale pour assurer le véritable fédéralisme, ils pourraient avoir la moitié des représentants se recrutant non seulement dans le Québec, mais aussi dans toutes les autres provinces. Il faudrait quand même changer le système de nomination et transformer les pouvoirs du Sénat pour en faire un corps législatif moins puissant, comme cela existe ailleurs.

Ajoutons que, dans l'hypothèse de l'indépendance du Québec, une telle Chambre haute serait encore utile. En effet, un néo-séparatisme s'affirme parfois pour qui le Québec ne deviendrait souverain que pour renouer des liens moins assujettissants avec le Canada anglais et qui serait peut-être obligé de recourir à un super-parlement dans lequel la représentation serait plus égale entre les deux nations que celle d'aujourd'hui.

Dans le Canadian Forum de juin 1964, M. Trevor





Lloyd a aussi suggéré un "Bi-National Second Chamber." (8)  
Mais dans la livraison de novembre 1964 de la même revue,  
M. Eugene Forsey s'est montré fort sceptique à l'égard de  
cette solution et il a conclu en écrivant :

"There are a great many changes which  
could be made (notably the bilingualization  
and biculturalization of the Dominion Public  
Service, just as far and as fast as possible)  
which would be a great deal easier, much more  
useful to French-Canada, and far less dangerous  
to us all, than this wild and woolly  
proposal, which makes sense only as a decisive  
step on the road to separatism." (9)

#### Autres suggestions

Ces dernières années, de nombreux articles,  
autres que ceux dont nous avons déjà parlé ont été publiés  
sur le Sénat, sur sa réforme et sur son abolition. Nous ne  
pouvons ici les citer tous, mais il convient de s'arrêter à  
l'intérêt qu'a manifesté à la question un magazine populaire  
comme MacLean's aussi bien dans sa version français qu'ang-  
laise. Le MacLean's Magazine du 15 avril 1964 consacra une  
bonne partie de sa livraison à la réforme du Sénat. Après un

---

(8) Canadian Forum, Toronto, vol.44, no 521, June 1964

(9) Canadian Forum, Toronto, vol.44, no 526, November 1964



long et sérieux article d'introduction, le Magazine s'amusa à publier une liste de nouveaux sénateurs choisis pour représenter chaque province. Le choix fut confié en général dans chaque province à un personnage en vedette mais étranger à la politique. Dans le Québec, la tâche fut confiée au romancier Roger Lemelin. Le choix, qui a été oublié et qu'on ne peut maintenant retrouver que dans les collections des bibliothèques, vaut sans doute la peine d'être répété ici avec les explications qui l'accompagnaient ne serait-ce que pour montrer comment bien des Canadiens français prennent peu au sérieux le Sénat :

"I, Roger Lemelin, myself, because my father would be proud.

Jean-Charles Bonenfant, librarian at the Quebec Legislature and one of the experts in Canadian constitutional problems. Because he is my neighbor and because someone among us should know something about the Senate problems.

Pat Allen, my grocer. Because he represents the small private enterprise and is not related to the interests of the large companies.

Gérard Filion, journalist at Le Devoir. Because he has a temper and would help us to get mad from time to time, and because he takes himself seriously.

Mgr. Ferdinand Vandry, rector at Laval University. For the moral support. It is always good to have a priest around, my mother told me.

Maurice (Rocket) Richard, to inspire us and help us reach our goal.

Bona Arsenault, member of Bonaventure City. We must have a good public-relations man.



Raoul Jobin, famous Canadian tenor, to sing us a song when we get bored with our discussions, ad to sing O Canada, when we will burst in patriotic explosions.

Jacques Normand, TV star. We will need distractions.

Adrien Pouliot, dean of the Faculty of Sciences at Laval University. Because he has humor, a quality scarcely found in scientists.

Joseph-Albert Mongrain, former mayor of Three Rivers. Because he has left politics and still loves peeminnence.

Charles De Koninck, Thomist philosopher, to represent large families.

Claude Champagne, musician composer, to keep harmony in our ranks.

Gabrielle Roy, novelist. To tell us tales about the west.

Miss Canada 1953. Self-explanatory. (To be replaced each year).

Cyrille Vaillancourt. To represent the old Senate. Also because he gives maple syrup to his friends.

Hugh MacLennan, to represent McGill. Because he is a good writer and I have a certain predilection for novelists.

Father Georges-Henri Lévesque, dean of the Faculty of Social Sciences at Laval. To serve as a companion to Msgr Vandry. They have many problems in common.

Jean Soucy, Quebec painter. To paint a portrait of each of us.

Abraham Moses Klein. To recite his poems after discussions.

Dr Wilder Penfield. To survey the brain-work of the new Senate.

Jean Bruchési, historian. Because he would love it.

Frank Scott, not as a constituional expert or socialist, but as a poet." (10)





En août 1961, le Magazine MacLean publiait de M. Jean-Luc Pépin, alors journaliste et qui plus tard allait entrer dans le cabinet de M. Pearson, un article intitulé "Relance d'un éternel problème : réforme ou abolition du Sénat." L'article débutait par ces mots révélateurs :

"Quel Rostand canadien nous donnera une "tirade au Sénat" où figureront les jugements passés, souvent même par des sénateurs, sur le compte de cet ... organe politique. On l'a rappelé : un hospice politique, la maison des morts, la livre de chair exigée par les partis, le club des pensionnés, le plus exclusif au monde, la cinquième roue du char de l'Etat, l'écho creux d'un passé optimiste, la seule faiblesse certaine de l'Acte de 1867, un moulin à divorces, une attraction pour touristes, et quoi encore. Sauf quand ils détiennent le pouvoir, tous les partis réclament la réforme sinon l'abolition du Sénat, qui pourtant n'a guère changé depuis 1867." (11)

Parmi les correctifs suggérés, le futur ministre énumérait les suivants :

"1) Préciser les pouvoirs du Sénat pour qu'il puisse s'en servir. On pourrait lui concéder un veto suspensif, comme à la Chambre des Lords, valable pour deux sessions seulement ou pour une seule année, pour six mois

---

(11) Le Magazine MacLean, Montréal, vol.1, no 6, août 1961, p.2



même, l'essentiel étant non de bloquer la législation mais d'attirer l'attention du public sur une irrégularité. 2) Il ne saurait être question d'élire les sénateurs, mais on pourrait laisser le choix d'un certain nombre d'entre eux, disons un sur six, aux autorités provinciales pour que le point de vue des provinces et de certains tiers partis soit exposé au Sénat. 3) Pour abaisser la moyenne d'âge (présentement près de la moitié des sénateurs ont plus de soixante-dix ans), l'absentéisme et les majorités d'opposition prolongées, les nominations, au lieu d'être à vie, pourraient être réduites à une période fixe, neuf ans par exemple, retraite et pension à 75 ans. 4) Le Cabinet devrait changer d'attitude à l'égard du Sénat, admettre un ou deux sénateurs-ministres sans portefeuille de façon que la Chambre haute soit directement informée des vues de l'exécutif, nommer quelques adjoints parlementaires au Sénat, y soumettre ses projets de lois plus tôt durant les sessions, lui confier de grandes enquêtes." (12)

A noter que le caractère fédératif du Sénat ne semblait guère préoccuper M. Pépin.

En mai et juin 1961, le journaliste Grant Dexter publia dans son journal le Winnipeg Free Press une série d'articles sur le Sénat qu'il réunit ensuite en brochure dans la série Winnipeg Free Press Pamphlet. (13) L'auteur consacra une partie de son étude au Sénat "The Provinces, Best Friends". Après avoir cité l'opinion de Mackay dans The Unreformed Senate (1926), p.138, savoir que "The Senate ...

---

(12) Le Magazine MacLean, Montréal, vol.1, no6, août 1961, p.2

(13) Dexter Grant, Senate Reform, Winnipeg Free Press Pamphlet No 69, May-June, 1961, p.19



has rarely been appealed to as the champion of provincial rights, and ... even when appealed to it has not consistently supported the claim of the provinces,"il soutint que "so far as the west is concerned, Mr. Mackay's judgment on sectional or provincial rights is questionable." "The west owes much to the Senate, ajouta-t-il, et il donna quelques exemples qui toutefois n'avaient guère de poids. Dexter termina son étude par ces lignes quelque peu désabusées :

"As it now exists and has existed since Confederation, the Senate is no more than a haven party faithful. It is the most potent patronage in the gift of the prime minister. It is invaluable in solving cabinet problems and problems in the majority party. Prime ministers regard Senate appointments as indispensable to party management and discipline. But once having appointed persons to the Senate, prime ministers and their cabinets have no further interest in the Upper House other than as a possible future haven for themselves.

"The Senate in the last 60 years has strenghtened its position as a check on government, especially one of opposed political faith. And here, as an obstacle to power-hungry governments, the Senate has done its best work. The need for such a check becomes more obvious with the passing of every decade."(14)

En 1962, dans le débat sur le discours du trône

---

(14) Dexter, Grant. Senate Reform, Winnipeg Free Press Pamphlet No 69, May-June, 1961, p.19



ne, le sénateur libéral indépendant, Donald Cameron proposa un certain nombre de réformes après avoir formulé quelques remarques qui nous intéressent. Après bien d'autres, il répéta : "Le Sénat est l'unique garantie que les droits des minorités seront protégés et tant que le Canada comprendra les minorités religieuses et ethniques, aucun premier ministre n'osera s'aliéner ces groupes." (15)

Le sénateur Cameron suggéra qu'on nomme à 80 des 102 sièges des représentants de deux grands partis politiques, et il y ajouta : "mais il y aurait peut-être lieu de confier aux gouvernements provinciaux la nomination du tiers des membres de cette honorable chambre." (16)

En réalité le sénateur Cameron voulait surtout, comme bien d'autres, qu'on perfectionne le travail du Sénat. C'est ainsi qu'il suggéra que des comités du Sénat pourraient remplacer les commissions royales :

"En fait de réforme sénatoriale, je souhaiterais la mise en oeuvre d'un plus grand nombre de comités spéciaux au sein de notre institution. Ces comités pourraient apporter, dans l'accomplissement de leur tâche, la sagesse et l'expé-rien-

---

(15) Débats du Sénat, 1962, p.188

(16) Id., p.188





ce de bien des spécialistes en droit, en médecine, en finance, en enseignement et en administration. Dans la vie privée, nombre de ces spécialistes dirigent présentement quelques-unes des plus importantes entreprises du pays dans le domaine de la banque, des finances, de l'industrie et des communications. Malheureusement, certains journalistes irréfléchis et dépourvus de toute pondération, qui affirment faussement que le Sénat est un refuge de vieux réactionnaires à la retraite, et qui tentent ainsi de brosser du Sénat un tableau erroné et enfantin sont ou bien d'une ignorance crasse ou bien animés d'une malveillance impardonnable car, s'ils se donnaient la peine de se renseigner ils constateraient que bien des sénateurs sont des hommes très actifs dans les affaires publiques ainsi qu'au sein d'entreprises comptant parmi les plus considérables du pays. Si, faute de renseignements, ces journalistes tentent de créer une fausse impression à notre sujet, ce n'est ni à leur honneur ni à l'honneur de leurs journaux." (16a)

Le discours du sénateur Cameron fut commenté par Jean-Marc Léger dans un bloc-notes du Devoir. (17)

Le journaliste fait remarquer que le Sénat souffrait de trois grands maux : ses membres ne sont pas élus, mais désignés arbitrairement; leur nomination est faite en vertu de critères "partisans"; enfin, la chambre haute n'exprime d'aucune façon le régime constitutionnel du pays. Et il termina ses remarques par ces mots :

---

(16a) Id., p.189

(17) Le Devoir, samedi 17 février 1962



"Le Québec qui, plus que toute autre province, a intérêt à affirmer et à affermir le caractère fédéral du régime, doit insister particulièrement pour obtenir une réforme du Sénat. Certains éléments du projet de réforme du sénateur Cameron peuvent être retenus : la majorité des sénateurs devraient être soit élus, soit désignés par les divers gouvernements provinciaux, les autres étant recrutés par le gouvernement central essentiellement en fonction de leur valeur personnelle ou professionnelle. Le bicaméralisme est utile, nécessaire, dans un régime fédéral plus qu'ailleurs : encore faut-il que la Chambre haute réponde à cette nécessité et dispose à la fois de la représentation et du prestige requis."

#### Le projet Faribault-Fowler

Dans leur livre Dix pour un, MM. Marcel Faribault et Robert M. Fowler n'ont pas craint d'écrire : "Jugé soit par ses réalisations, soit par sa réputation, le sénat canadien n'a pas été une institution particulièrement heureuse." (18) Ils écrivaient en outre qu'il est douteux que le Sénat ait jamais rempli "son rôle initial de donner une voie efficace aux régions moins peuplées du pays." "Quant à assurer, ajoutent-ils, que la législation adoptée par les Communes recevra du Sénat un traitement moins passionné, il y a loin entre la théorie et la pratique et on s'est plaint

---

(18) Faribault, Marcel et Fowler, Robert M. Dix pour un, 1965, p.70



que le désintéressement des sénateurs s'est beaucoup plus manifesté dans la lenteur de leurs délibérations que dans une attention originale et impartiale." Et après avoir tenté de trouver quelques traits à l'honneur du Sénat, les deux auteurs de conclure : "son record n'est pas très impressionnant."

MM. Faribault et Fowler veulent conserver le Sénat "comme un élément essentiel du parlement du Canada, vu que le système bicaméral paraît exister dans toutes les fédérations." La plupart des auteurs admettent aujourd'hui que si une Chambre haute n'est pas un élément essentiel du fédéralisme, elle permet de réaliser plus facilement au niveau fédéral le jeu nécessaire du principe de participation par opposition au principe d'autonomie.

MM. Faribault et Fowler suggèrent des réformes dans la répartition des membres du Sénat, dans les qualités qu'on exige d'eux pour y entrer et y demeurer, dans leur mode de nomination et dans leurs pouvoirs.

Pour que la répartition soit plus conforme aux régions, on modifierait légèrement la base actuelle. De 102 membres, le Sénat passerait à 96 également partagés entre les quatre régions des provinces maritimes (il





vaudrait mieux dire les provinces de l'Atlantique), le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest. A l'intérieur de ces régions, la distribution serait la suivante: Terre-Neuve, 6; Ile du Prince-Edouard, 2; Nouvelle-Ecosse, 8; Nouveau-Brunswick, 8; Québec, 24; Ontario, 24; Manitoba, 6; Saskatchewan, 6; Alberta, 6; Colombie britannique, 6. En réalité, l'Ile du Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick perdraient chacune deux sénateurs, mais pour les autres provinces, il n'y aurait aucun changement.

La qualité foncière de \$ 4,000, aujourd'hui plutôt désuète, ne serait plus requises : il suffirait pour devenir sénateur d'être citoyen canadien, d'être âgé de pas moins de trente-cinq ans (aujourd'hui, c'est trente) et de pas plus de soixante-cinq ans et de résider dans la province pour laquelle on est nommé. La retraite serait obligatoire à soixante-quinze ans avec une pension viagère égale aux deux tiers de l'indemnité sessionnelle, mais avant cet âge on pourrait toujours démissionner. On cesserait aussi d'être sénateur par la trahison, la félonie, le changement de résidence d'une province à une autre, le défaut d'assister à deux sessions consécutives du parlement ou la perte de citoyenneté.



Ces suggestions sont assez raisonnables, sauf peut-être l'élévation du minimum d'âge de trente à trente-cinq ans dont on ne voit trop la raison. Elles pourraient être adoptées immédiatement comme une réforme minimum du Sénat.

MM. Faribault et Fowler conservent un sénat nominatif, mais ils voudraient que, pour chaque province, les sénateurs soient nommés à tour de rôle, un par le lieutenant-gouverneur en conseil de la dite province et un par le gouverneur général en conseil. Ce système aurait pour effets, selon ses auteurs, d'empêcher la nomination d'hommes médiocres, car il y aurait émulation entre les gouvernements, et d'empêcher qu'un parti au pouvoir à Ottawa pendant plusieurs années établisse une majorité écrasante de ce parti au Sénat. Les provinces seraient aussi par ce système plus directement représentées. Pour quiconque reste favorable à un Sénat nominatif, la suggestion est bonne.

On sait qu'aujourd'hui le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre basse, sauf qu'on ne peut y faire naître un projet d'intérêt financier. Aucun mécanisme n'est



prévu pour briser un imbroglio. L'article 49 de la constitution révisée décrète ce qui suit :

"Si un projet de loi n'arrive pas à être accepté par les chambres par accord entre elles sur le fond et sur la forme, le gouverneur général peut alors, à sa seule discrétion, soit dissoudre le parlement, soit convoquer les deux chambres à une session conjointe. Dans ce dernier cas, si le projet est adopté à la majorité des deux tiers des membres des deux chambres présents et votant, il est considéré comme dûment adopté par les deux chambres pour toutes fins constitutionnelles."

En réalité, la Chambre basse aurait prépondérance, car en vertu d'un article de la constitution "le nombre total de députés sera de deux fois et demi le nombre de sénateurs plus au maximum un député par territoire non érigé en province."

Ce système paraît bon et il est analogue d'ailleurs à ce qui existe ailleurs, en Australie par exemple.

Enfin, MM. Faribault et Fowler aimeraient qu'on confie au Sénat des tâches plus particulières et que pour cela certains projets de loi y prennent naissance comme ceux touchant à la constitution et ses amendements, aux droits des



minorités, aux matières de juridiction concurrente avec les provinces, etc.,

Pour quiconque ne voulant pas la disparition du Sénat ou sa transformation radicale, les suggestions de MM. Faribault et Fowler sont fort intéressantes et elles constitueraient présentement un minimum.

Le mémoire de Vie française

Un des documents les plus récents dans lequel on a posé le problème du Sénat comme représentant des minorités est le mémoire que le Conseil de la Vie française a présenté au printemps de 1966 au Premier ministre du Canada sur la représentation canadienne-française au Sénat canadien. (19)

Dans une première partie, les auteurs du mémoire ont rappelé que le Sénat avait été traditionnellement regardé comme le protecteur des minorités. Soulignons cependant qu'aucun exemple n'est donné d'événements au cours desquels il aurait joué ce rôle.

---

(19) On trouve le texte du Mémoire dans Vie française, vol.20 nos 9-10, mai-juin 1966





Dans une seconde partie, les auteurs du mémoire rappellent que "la minorité anglo-protestante du Québec a toujours eu au Sénat canadien une représentation plus qu'adéquate" soit "une représentation consistante de cinq sénateurs anglo-québécois sur vingt-quatre."

Par ailleurs, on a noté qu'en proportion de la population, en toute équité, le groupe canadien français aurait dû avoir trente-deux représentants au Sénat. Or, en mars 1966, le nombre était tombé à vingt-six. A la même époque, les Canadiens français de cinq provinces canadiennes sur dix n'avaient pas de représentant au Sénat canadien. Les auteurs du mémoire n'ont pas craint de déclarer :

"Nous considérons que l'ostracisme pratiqué envers les groupes français de l'Île du Prince-Edouard, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Alberta pour ce qui est de la représentation au Sénat constitue un déni de justice, un accrocs au principe de la représentation démocratique, une violation de l'esprit et même de la lettre du pacte confédératif, enfin, dans le cas de la Nouvelle-Ecosse et de l'Alberta, une violation du droit coutumier, d'une coutume observée scrupuleusement pour ces deux provinces depuis 1905. Nous tenons à rappeler que l'Île du Prince-Edouard a déjà compté un représentant acadien à la Chambre haute. Parce que plus ancienne, l'injustice à l'endroit de sa population française n'en est que plus grande." (20)

---

(20) Op., cit., pp. 264-265



Le Conseil de la Vie française recommande que le mode de désignation au Sénat soit soustrait le plus possible à l'influence de partis et que les attributions du Sénat soient précisées.

Un paragraphe résume bien en conclusion la demande du Conseil :

"L'objet immédiat de ce mémoire est la représentation canadienne-française à la Chambre Haute. Le Conseil de la vie française demande qu'elle soit portée le plus tôt possible au chiffre qu'exige la justice, soit trente-deux membres. Il demande que l'injustice commise envers les groupés français de l'Alberta, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Ile du Prince-Edouard, par action ou par omission, soit réparée le plus tôt possible. Enfin il suggère que le gouvernement étudie la possibilité de porter de trois à quatre la représentation des Canadiens français du Nouveau-Brunswick au sénat, de deux à trois celle des Franco-Ontariens et considère l'éventualité d'assurer une représentation des Canadiens français de la Colombie à la Chambre haute." (21)

#### En faveur du Sénat

Il arriva à quelques revues de défendre le Sénat, mais assez rarement sous son aspect fédératif. Toutefois, dans un article publié en 1937, l'ancien premier



ministre Arthur Meighen, qui, de 1932 à 1941, fut sénateur, répéta le refrain traditionnel du "Sénat protecteur des minorités."

"It is clear that there devolves upon the Upper House a duty of having special and peculiar regard to minority and sectional rights in Canada, to see that the majority exercising its full force in the representative chamber where population controls is not permitted to ride over the proper rights and privileges of minorities. Or to put the point in another way, the Senate has the particular duty of standing guard over the Constitution as it applies to all sections of Canada, of making certain that provincial rights are maintained inviolate, that the relationship which the British North America Act established Dominion on the other hand is respected, whatever may be for the time being the arbitrary action of a bare minority." (22)

M. E. Russell Hopkins, conseiller juridique du Sénat, a publié, en 1962, dans McGill Law Journal, un des rares articles récents favorables au Sénat sous le titre d'ailleurs révélateur "What's right about the Senate?"(23) L'auteur a souligné "that, in whatever program of reform may be seriously advanced, care should be taken to preserve

---

(22) Arthur Meighen. The Canadian Senate. Queen's Quarterly, 1937, pp.153-154

(23) McGill Law Journal, vol.8, No 3, pp.167-175





the positive benefits flowing from the existence of the Senate as it now operate within the constitutional structure of Canada." Il est à noter que M. Hopkins défend le Sénat sans insister sur le rôle d'une chambre haute canadienne protectrice des provinces ou des minorités.



## CHAPITRE VI

### Chambres hautes de pays fédératifs

Comme le note Georges Burdeau, "c'est un trait tout à fait caractéristique de l'Etat fédéral que d'impliquer une double représentation parlementaire ... dans une Chambre c'est la population globale de l'Etat qui envoie ses députés, dans l'autre, ce sont les collectivités particulières qui sont représentées." (1) En général, chaque état membre est représenté comme tel, sans qu'il soit tenu compte de son importance réelle. Tous les états, quelles que soient la population ou l'étendue de son territoire, possèdent un nombre égal d'élus.

Les auteurs distinguent aussi dans les pays de type fédératif deux genres de chambre haute : le système du Conseil et le système de Sénat proprement dit. Robert R. Bowie et Carl J. Friedrich ont bien expliqué la différence entre les deux genres dans leurs Etudes sur le fédéralisme:

"La différence essentielle réside dans la procédure de vote. Dans le sys-

---

(1) Georges Burdeau. Traité de science politique, tome II, L'Etat, Paris, 1949, p.426



tème du Conseil, les délégués de chaque Etat bloquent leurs votes conformément aux instructions reçues de leur Gouvernement. Ce système était imposé par la Constitution de l'Empire allemand et de la République fédérale et était couramment pratiqué sous le régime de la Constitution de Weimar.

Au contraire, dans le système du Sénat, les représentants ne reçoivent pas d'instructions et votent suivant leur propre décision, que celle-ci représente leur opinion personnelle, celle de leur parti ou celle de leurs électeurs." (2)

En général, c'est le système du Sénat qui a triomphé comme nous le constaterons en décrivant rapidement les chambres hautes dans un certain nombre de pays fédéraux.

#### Etats-Unis

La première Chambre haute qui a été créée dans le but de répondre aux exigences du fédéralisme est le Sénat américain. En vertu de la section II de l'article Ier de la constitution, le Sénat des Etats-Unis est composé de deux sénateurs pour chaque état. C'est dire que les petits états y ont une représentation supérieure à celle qu'ils possèdent à la Chambre basse. Cependant, comme l'a noté James Bryce

---

(2) Robert R. Bowie et Carl J. Friedrich, Etudes sur le fédéralisme, Première partie, Paris, 1960, p.21



"Il n'y a jamais eu de division d'intérêts ou de contestations importantes entre les grands et les petits états." (3)

Le Sénat américain n'a cependant pas été regardé particulièrement comme le protecteur des minorités. On note toutefois que les intérêts des agriculteurs y ont souvent trouvé une plus grande protection qu'ailleurs :

"The chief political significance of the structure of the Senate has been that agricultural interests which are predominant in more states than industrial interests, have always, regardless of number, had a profound and even a predominant influence in one branch of the national legislature. The will of the popular majority has always had to make its peace with sectional and regional interests, largely agricultural, if it were to prevail in the national capital. The original fear that the large states would engage in deadly and prolonged combat with the small states and disrupt the Union has proved groundless, just as Hamilton said it would at the time. Cleavage in the Senate has rarely if ever rested upon the basis of size." (4)

#### En Australie

La nature du Sénat australien créé par la constitution de 1900 a été fortement influencée par l'exemple

---

(3) James Bryce, La République américaine, tome I, 1911, p.153

(4) Ogg and Ray's. Introduction to American Government, William H. Young, Twelfth Edition, 1962, p.248





américain. Le Sénat, formé à l'origine de trente-six sénateurs, en comprend depuis 1948 soixante, les électeurs de chaque état choisissant également dix sénateurs. Le Sénat australien, comme le Sénat américain, représente donc mieux que le nôtre les parties composantes de la fédération sans tenir compte de la population ou de l'étendue des états. En vertu de l'article 57 de la constitution, le Sénat a les mêmes pouvoirs que la chambre basse, mais la procédure qui règle les cas de dissentiment entre les deux chambres donnent en définitive la suprématie à la Chambre basse.

Les Australiens soulignent volontiers que leur Sénat représente mieux que la chambre basse les intérêts des états, mais quelques-uns d'entre eux ne le trouvent pas suffisamment fédératif, et on a déjà proposé qu'il soit remplacé par un Conseil des états comparable à celui qui existait en Allemagne en vertu de la Constitution de Weimar, Chambre haute dont nous parlerons plus bas. (5)

#### La Suisse

S'il est un pays dont les institutions politiques, surtout celles de type fédératif, font l'admiration

---

(5) H.S. Nicholas. The Australian constitution, 2nd Ed., 1952, p.82



du monde entier c'est bien la Suisse. La constitution dit que les cantons sont souverains et qu'ils possèdent tous les pouvoirs qu'ils n'ont pas délégué au gouvernement central. L'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale formée de deux chambres, le conseil national et le conseil des états. Le conseil des états, dont l'existence et le fonctionnement sont prévus aux articles 69, 70, 71 et 72 de la Constitution, est une chambre haute qui obéit par excellence aux véritables exigences du fédéralisme. Il se compose de quarante-quatre députés des cantons, chaque canton, grand ou petit, en nommant deux comme chaque état aux Etats-Unis élit deux sénateurs. Dans les trois cantons partagés, chaque demi-canton élit un député. La façon de les choisir varie avec les cantons qui les uns les élisent par scrutin universel, les autres les nomment dans des assemblées populaires et toujours le paient comme si les provinces au Canada payaient les sénateurs. Les indemnités peuvent même varier avec la richesse ou la générosité des cantons. Le conseil des états se choisit à chacune des sessions un président et un vice-président qui ne peuvent successivement venir d'un même canton.

La démocratie cantonale est tellement développée en Suisse qu'elle influence toute la vie politique du pays, ce qui rend difficile des comparaisons avec d'autres fédérations. Comme l'a écrit André Siegfried, "Le régime établi par la



Constitution de 1848, révisé en 1874, ne se comprend bien que si l'on renonce à le rattacher à des influences ou à des ressemblances étrangères." (6) Il reste que le Conseil des états représente vraiment les unités cantonales et que, comme l'Assemblée fédérale ne peut prendre ses décisions qu'à la majorité concordante des deux chambres, dont les pouvoirs sont égaux, les petits cantons se trouvent protégés par la chambre haute.

#### L'Inde

Le parlement de l'Union indienne est bicaméral. La chambre haute s'appelle le conseil des états. Le conseil d'état contient au plus 250 membres qui sont élus par les états à l'exception de douze membres qui sont nommés par le président en tenant compte de leur réputation dans les sciences, les arts, les lettres, les oeuvres sociales. Comme aux Etats-Unis, la chambre haute se renouvelle au tiers tous les deux ans et elle est présidée par le vice-président du pays. Elle a à peu près les pouvoirs limités de la chambre des Lords à cette différence près : en cas de conflit au sujet des projets de loi, autres que ceux de finance, les

---

(6) André Siegfried. La Suisse, démocratie-témoin, 1956, p.159





deux chambres siègent ensemble et une décision est prise à la majorité des voix réunies. Ajoutons que pour être membre du conseil des états il faut avoir, comme les sénateurs canadiens, au moins 30 ans.

Les constitutionalistes de l'Inde regardent leur chambre haute comme étant liée au fédéralisme. Dans sa monumentale étude sur la constitution de l'Inde, Durga das Basu écrit : "Whatever may be said as to the utility of a Second Chamber in a unitary Constitution, there is a virtual agreement amongst publicists and political scientists, that it is a necessity in a federal Constitution, in order to give proper representation to the units of the federation, while the lowe House is elected on a territorial and population basis. It is agreed that the Second Chamber checks the centrifugal sentiments by offering the representatives of the States to have their say in the national Legislature." (7)

---

(7) Durga Das Basu. Commentary on the Constitution of India Fifth edition, vol.2, 1965, p.491



### L'Allemagne de l'Ouest

L'Allemagne a une vieille tradition de fédéralisme qui s'est manifestée dans la constitution de la république fédérale d'Allemagne promulguée le 23 mai 1949. L'article 60 de la constitution de 1919, dite de Weimar, créait un Conseil d'Empire "pour représenter les Pays allemands dans la législation et l'administration de l'Empire."

L'article 50 de la constitution du 23 mai 1949 spécifie que par l'intermédiaire du Conseil fédéral, (Der Bundesrat) les Pays (Landers) participent à la législation et à l'administration fédérales. L'article 51 dit que "Le Conseil fédéral se compose de membres des Gouvernements. Tous pays dispose d'au moins 3 voix. Les pays de plus de 2 millions d'habitants, de 5 voix. Chaque pays peut envoyer au Conseil fédéral autant de membres qu'il a de voix. Les voix d'un pays donnent lieu à un vote unique et global.

Les lois fédérales sont d'abord adoptées par la Diète fédérale (Der Bundestag), la Chambre basse, et elles sont ensuite transmises au Conseil fédéral. A l'égard des lois fédérales ordinaires, la Chambre haute n'a, en vertu de l'article 73, paragraphes 3 et 4, qu'un veto suspensif.



Cependant, la constitution ne peut être modifiée que par le veto des deux tiers des membres de la Diète fédérale et des deux tiers des voix du Conseil fédéral. Toute revision de la constitution qui touche à l'organisation de la Fédération en pays, au principe de la participation des Pays et aux principes contenus aux articles 1 et 20 visant des droits fondamentaux est interdite.

Dans un article publié en 1962, Payton U. Lyon a déjà suggéré que le Canada imite l'Allemagne de l'Ouest en faisant du Sénat une chambre représentant vraiment les provinces. Ayant observé le fonctionnement du système allemand alors qu'il était à l'Ambassade canadienne de Bonn, l'auteur de l'article écrivait :

"The upper house of the German parliament, the Bundesrat, meets as a body for only several days a month, and most provincial premiers and finance ministers manage to attend. The Bundesrat is able to transact its business quickly because of careful spade work carried out by permanent provincial representatives in Bonn. The amendments in federal legislation proposed by the Bundesrat have very often proven helpful and are far from resented by the lower chamber, the Bundestag.

In many respects the constitutions of West Germany and Canada are similar, but the Germans have attained a much higher standard of cooperation between the provincial and central governments, and also among the provincial governments themselves." (8)

---

(8) Canadian Commentator, Toronto, vol.6, No7-8, July-August, 1962



Il reste que même dans les pays où la Chambre haute est vraiment de type fédératif, les exigences de la législation et du gouvernement moderne ont concentré le pouvoir. Les chambres hautes y jouent tout de même un rôle plus important que le Sénat canadien.





CONCLUSION

Alors que dans plusieurs pays de type fédératif la Chambre haute représente vraiment les parties composantes, il semble bien qu'au Canada, en mettant de côté le cas de Terre-Neuve qui est spécial, les sénateurs ne sont désignés qu'en fonction de quatre grandes régions qui dans deux cas seulement, celui de l'Ontario et celui du Québec, correspondent à deux provinces. Par ailleurs, même si on a répété très souvent que le Sénat était le protecteur des droits des provinces, il n'a jamais vraiment joué ce rôle. Les sénateurs n'ont pas plus représenté les provinces d'où ils venaient que les députés à la Chambre des Communes et ce n'est que très rarement qu'ils se sont prononcés en marge des partis politiques auxquels ils appartenaient.

Il en est de même du Sénat regardé comme protecteur des minorités. Sa composition ne tient compte que symboliquement des minorités, quand elle en tient compte, et dans aucun cas la Chambre haute ne s'est montrée plus jalouse que la Chambre basse des droits de quelques minorités, et en particulier des droits de la minorité française.

La valeur d'une institution politique tient



en grande partie à l'idée qu'on s'en fait et à la valeur même imaginaire qu'on lui attribue. Aussi est-il important de se rappeler qu'à travers l'histoire le Sénat n'a guère acquis depuis 1867 la réputation d'être un organisme destiné à protéger les minorités et les ayant protégées, même si des orateurs superficiels ont pu l'affirmer. L'auteur du dernier ouvrage important consacré au Sénat canadien F.A. Kunz ne croit aucunement que le Sénat ait été un organisme de protection pour les minorités et il écrit brutalement :

"The federal function of the Senate has proved to be one of the most enduring myths of political demagogy in Canadian history. Wherever attention has been called to its function as a protector of the provinces it was not on the basis of what the Senate "had done when", but rather it "might do if." (1)

L'autre spécialiste du Sénat, Robert A. Mackay, conclut ses remarques sur le Sénat comme protecteur des minorités par ces lignes assez sceptiques : " In frequently as the Senate may have had opportunity of protecting minorities, whether those contemplated by the Fathers or others, and uncertain as it may be that the Senate will act to do

---

(1) F.A. Kunz. The Modern Senate of Canada 1925-1963. University of Toronto Press, 1965, p.319



so, it is surely of importance to the nation that there should be some where in the constitution a special means of protecting minorities from injustice." (2)

Un autre spécialiste du Sénat, John N. Turner, n'a pas craint d'écrire :

"The plaintruth of the matter seems to be that the Senate today has very little to do with the provinces. Political theory and principles are often not reflected in practice. Although the Senate was historically the embodiment of the compromise of Confederation and was meant to ensure the protection of provincial rights, it is doubtful whether today any provincial government would look towards the Senate as its spokesman or champion.

The role intended for the Upper House by the statesmen of Confederation was never achieved. Certain factors came into play which these men could not have foreseen. Other institutions usurped the role of the Senate as the protagonist of provincial rights." (3)

Quant au Sénat, chambre de la dualité canadienne, c'est là une idée nouvelle qui n'a été esquissée que d'une façon bien académique. L'opinion publique, que ce soit au Canada de langue anglaise ou au Canada de lan-

- 
- (2) Robert A. MacKay, The Unreformed Senate of Canada, Revised Edition, The Carleton Library No 6, 1963, p.128
- (3) John N. Turner, The Senate of Canada, "Political Conundrum" in Canadian Issues, Essays in the Honour of Henry F. Angus. Published for the University of British Columbia by University of Toronto Press, 1961, p.60





gue française, ne semble guère y être préparé. L'idée mériterait toutefois d'être approfondie, mais pour qu'elle se réalise, elle exigerait une transformation complète de la Chambre haute. En effet, à tort ou à raison, le Sénat actuel n'a pas la confiance de la majorité de la population. Il ne faut pas oublier que depuis 1867, il n'a subi que la légère réforme de 1965 en vertu de laquelle un sénateur nommé au Sénat après l'entrée en vigueur de la loi demeura jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-quinze ans. Dans une véritable Chambre haute de la dualité canadienne, il faudrait recourir à d'autres mécanismes de choix que celui du bon plaisir du prince.

Une Chambre haute de la dualité canadienne  
devrait exercer des pouvoirs différents de ceux du Sénat  
actuel. On sait que le Sénat canadien possède tous les pou-  
voirs de la Chambre des communes, sauf qu'on ne peut y fai-  
re naître un projet de loi décrétant un impôt ou une dépen-  
se. Cette puissance absolue, presque scandaleuse pour une  
Chambre non élue, puissance qui dans des circonstances ana-  
logues n'existe nulle part au monde, n'est heureusement uti-  
lisée qu'avec discrétion. Les sénateurs comprennent eux-  
mêmes tout le ridicule qu'il y aurait à vouloir jouer le



même rôle que la Chambre des communes et la convention est presque établie que ce n'est que dans des circonstances très rares que le Sénat peut faire échec à une mesure venant de la Chambre basse.

Un Sénat dont le choix des membres serait plus démocratique, qui représenterait davantage la dualité canadienne et dont les pouvoirs ne seraient pas absolus devrait surtout exercer son activité en matière constitutionnelle.

Il pourrait par exemple opposer un veto relatif ou absolu à des lois mettant en cause les intérêts des provinces ou des minorités. En réalité, ce n'est pas tant la réforme du Sénat qui est ici en cause, mais c'est plutôt sa disparition et son remplacement par un autre organisme législatif qui ne jouerait son rôle que dans un domaine restreint en fonction de la dualité canadienne.

En d'autres termes, la réforme du Sénat ne peut être que globale. C'est ce qu'a bien noté l'auteur d'un article récent sur le fédéralisme canadien. En effet, James Ross Hurley écrivait ceci : "Given the little power attached to the Canadian Senate, it is not clear whether it would be worth while reforming its membership along federalist



lines unless at the same time one could be certain that some changes would be made in the substance of its power." (4)

Il semble bien qu'on puisse terminer cette étude par les dernières lignes du livre classique sur le Sénat canadien The Unreformed Senate of Canada de R.A. Mackay, publié la première fois en 1926 et repris par l'auteur en 1962. "Un siècle se sera bientôt écoulé," écrivait MacKay, "et le Sénat n'a pas changé. Il se peut fort bien que dans ce cas comme pour bien d'autres problèmes, problèmes politiques canadiens, ceux qui ont la responsabilité du pouvoir jugent plus sûr de ne pas apporter de solution. C'est certainement plus facile. Cependant, on peut croire que le Sénat, si on lui donne un peu de chance, pourrait jouer un rôle plus influent, un rôle plus utile dans la vie politique du pays." (5)

Pour le moment, le Sénat reste "inchangé" "unreformed" tel qu'en lui-même des hommes politiques conservateurs du milieu du XIXe siècle l'ont conçu, pour imiter timidement à la fois la métropole et les Etats-Unis,

---

(4) James Ross Hurley. "Federalism, Co-ordinate Statuts and the Canadian Situation" in *Queen's Quarterly*, Vol.LXXIII, No 2, Summer 1966

(5) Op. cit., pp.188-189



une Chambre haute puissante et dédaigneuse des passions populaires, étrangère évidemment à la démocratie de la seconde partie du XXe siècle et étrangère aussi, malgré tout ce qu'on a pu dire et écrire à ce sujet, au problème des provinces et des minorités.

Le Canada est le premier pays qui ait tenté la synthèse du parlementarisme, du fédéralisme et du bicamérisme et il ne semble guère l'avoir réussi.













